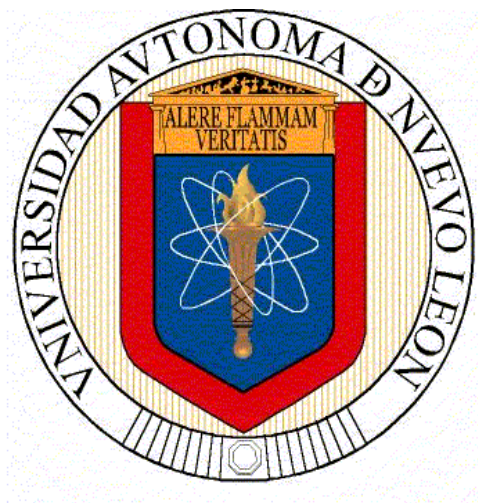


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE ARQUITECTURA**



**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO Y SU
IMPACTO EN LA RENTA DEL SUELO. CASO DE ESTUDIO.
EL BOULEVARD "LUIS DONALDO COLOSIO" DE SALTILLO, COAHUILA.**

POR

PAULO SERGIO VILLARREAL RODARTE

**PARA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRÍA EN VALUACIÓN INMOBILIARIA**

SEPTIEMBRE 2015

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE ARQUITECTURA**



POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO Y SU
IMPACTO EN LA RENTA DEL SUELO. CASO DE ESTUDIO.
EL BOULEVARD "LUIS DONALDO COLOSIO" DE SALTILLO, COAHUILA.

POR
PAULO SERGIO VILLARREAL RODARTE

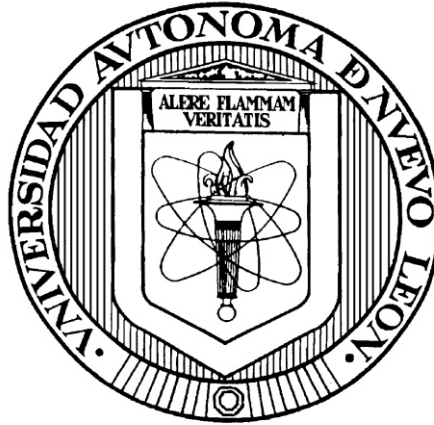
PARA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRÍA EN VALUACIÓN INMOBILIARIA

DIRECTOR
DR. JESÚS MANUEL FITCH OSUNA

CO-TUTOR
M.V.I. EFRAÍN ROMERO JASSO
DR. GERARDO VÁZQUEZ RODRÍGUEZ

SEPTIEMBRE 2015

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
FACULTAD DE ARQUITECTURA
SUBDIRECCIÓN DE POSGRADO**



TESIS

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO Y SU
IMPACTO EN LA RENTA DEL SUELO. CASO DE ESTUDIO.
EL BOULEVARD "LUIS DONALDO COLOSIO" DE SALTILLO, COAHUILA.**

PRESENTA

PAULO SERGIO VILLARREAL RODARTE

**PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE MAESTRÍA
EN VALUACIÓN INMOBILIARIA**

DIRECTOR

DR. JESÚS MANUEL FITCH OSUNA

CO-TUTOR

M.V.I. EFRAÍN ROMERO JASSO

DR. GERARDO VÁZQUEZ RODRÍGUEZ

SEPTIEMBRE, 2015

**POLITICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO Y SU
IMPACTO EN LA RENTA DEL SUELO.**

CASO DE ESTUDIO.

EL BOULEVARD “LUIS DONALDO COLOSIO” DE SALTILLO COAHUILA

Aprobación de la Tesis:

Asesor de la Tesis

Jefe de la División de Estudios de Postgrado o
Secretario de Postgrado o
Subdirector de Estudios de Postgrado

**POLITICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO URBANO Y SU
IMPACTO EN LA RENTA DEL SUELO.
CASO DE ESTUDIO.
EL BOULEVARD “LUIS DONALDO COLOSIO” DE SALTILLO COAHUILA**

Aprobación de la Tesis:

Asesor de la Tesis

Jefe de la División de Estudios de Postgrado

DEDICATORIAS

Dedico este trabajo de Tesis a mi esposa, Olga Adriana y a mis hijas Paola y Ximena, también a Marichelo Gandarilla, por su incondicional apoyo y confianza. Así mismo va para aquellos profesionales de la valuación, amigos y colegas, interesados en el tema de la renta del suelo. Con cariño y afecto a todos ellos.

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios por permitirme cerrar esta etapa de mi formación profesional con la conclusión de este trabajo, a mi familia; Tity, Paola y Ximena, a mis papas y hermano por su paciencia y apoyo siempre. A mi asesor por su apoyo y asesoría, a mis colegas evaluadores y amigos que estuvieron presentes durante el desarrollo de esta etapa. A todos muchas gracias.

Índice

Introducción	007
PRIMERA PARTE: EL MARCO REFERENCIAL	
Capítulo I. Políticas Públicas.	010
1.1 Introducción.	011
1.2 La ley de planeación en México.	012
1.3 Los Planes de desarrollo en México.	014
1.3.1 PND 1983 – 1988	014
1.3.2 PND 1989 – 1994	016
1.3.3 PND 1995 – 2000	018
1.3.4 PND 2000 – 2006	020
1.3.5 PND 2007 – 2011	021
1.4 Políticas públicas orientadas al desarrollo urbano	026
Capítulo II. Teorías de la Planificación urbana.	029
2.1 Antecedentes.	029
2.2 Teorías y modelos de la planeación urbana.	030
2.2.1 Escuela funcionalista.	031
2.2.2 Escuela socio-ecológica.	032
2.2.3 El análisis de sistemas.	034
2.2.4 El estructuralismo y la cuestión urbana.	035
2.3 Las leyes de Asentamientos Humanos y los PDDU en México.	036
2.3.1 Ley General de Asentamientos Humanos 1976	036
2.3.2 PNDU 1978	037
2.3.3 PNDUV 1984 – 1988	039
2.3.4 PNDU 1990 – 1994	041
2.3.4.1 Programa cien ciudades	043
2.3.5 LGAH 1993	045
2.3.6 Síntesis del panorama general	047
Capítulo III. Teorías sobre la renta del suelo.	049
3.1 Antecedentes.	050
3.2 Teorías y modelos de la renta urbana.	051
3.3 Variables que intervienen en la determinación de la renta del suelo.	054
3.3.1 Variables urbanas.	054
3.3.2 Variables socio-demográficas.	055
3.3.3 Variables económicas.	055
3.3.4 Variables políticas.	056
3.3.5 Variables Físicas.	056
3.4 La valuación actual.	057
3.4.1 El Instituto Lincoln Land policy.	057
3.4.2 Centre de Política del sòl i valoracions.	060
3.4.3 Universidade Federal do Rio de Janeiro.	061
3.4.4 El Colegio de México.	063
3.4.5 El Colegio Mexiquense.	066
3.4.6 Programa Universitario de Estudios de la Ciudad.	067
3.4.7 Síntesis del panorama general	069

SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASO. EL BOULEVARD LUIS DONALDO COLOSIO EN SALTILLO

Capítulo IV: La propuesta metodológica: Tres visiones integradoras	071
4.1 Visión de las políticas públicas.	072
4.2 Visión de la planificación urbana.	074
4.3 Visión de la renta del suelo.	075
4.4 Integración y propuesta metodológica.	076
Capítulo V. Las Políticas Públicas en Saltillo y el boulevard Luis Donaldo Colosio.	078
5.1 Antecedentes históricos.	079
5.2 Políticas Públicas y desarrollo urbano.	081
5.3 La ley de planeación en Coahuila.	083
5.4 Los Planes de desarrollo en Coahuila.	084
5.5 Los planes de desarrollo en Saltillo.	086
Capítulo VI. El desarrollo urbano en Saltillo y el boulevard Luis Donaldo Colosio.	088
6.1 Reseña de la zona norte de Saltillo.	089
6.2 Saltillo en 1976 el corredor industrial.	091
6.3 Las tendencias de crecimiento 1980- 2005.	092
6.4 Las políticas públicas de desarrollo urbano.	094
6.4.1 PDDU 1988.	096
6.4.2 PDDU 1993.	097
6.4.3 PDDU 2005.	098
Capítulo VII. Análisis y efectos de la política pública y el desarrollo urbano y su repercusión en la renta del suelo del boulevard Luis Donaldo Colosio.	101
7.1. De lo rural a lo urbano: la zona norte de Saltillo.	102
7.2 Vialidad para el desarrollo: génesis del boulevard Luis Donaldo Colosio.	110
7.2.1 El proyecto inicial	110
7.2.2 El proyecto final	113
7.3 Hacia el 2030: prospectiva del boulevard Luis Donaldo Colosio.	116
7.4 Crítica al proyecto y ejecución del boulevard Luis Donaldo Colosio.	117
Conclusiones	119
8.1 De la relación entre las políticas públicas y el desarrollo urbano.	120
8.2 Del diseño, ejecución y renta del suelo del boulevard Luis Donaldo Colosio.	121
8.2.1 Impacto en los valores del suelo	121
Glosario.	122
Bibliografía y mediografía.	128
Índice de ilustraciones.	135
Notas.	138

Introducción

El presente estudio es producto de los trabajos realizados en el “*Taller de Investigación II*”, de la Maestría en Valuación Inmobiliaria dependiente de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

La investigación se ocupa del impacto de las políticas públicas y el valor de las propiedades en relación a la teoría de la renta y la teoría de la planeación urbana.

El interés por el Boulevard “*Luis Donald Colosio*”, respecto a los elementos y factores que intervinieron en el incremento de los valores del suelo a partir de su construcción y de la ejecución de una serie de aplicaciones derivadas de las políticas públicas en materia de desarrollo urbano, en el área norte de Saltillo y su impacto en el desarrollo de dicha ciudad, originaron el punto de partida de la presente investigación.

El propósito fundamental es explicar el impacto de las políticas públicas de desarrollo urbano, mediante un estudio de caso, en la renta (valor) del suelo, a través de la búsqueda de nexos entre los modelos y métodos de la renta del suelo así como también evaluar la incidencia de la planeación urbana sobre dicho valor.

Para una mejor comprensión el trabajo se organizó en dos grandes partes. La primera se encarga de la presentación de un marco teórico-conceptual que pretende presentar una visión general tanto del desarrollo de las políticas públicas en México así como de las más representativas escuelas de la planeación urbana en nuestro país. La segunda parte pretende mostrar un modelo metodológico elaborado para aplicar al caso de estudio, para después, basado en dicho modelo dar paso a los resultados del estudio de caso.

En el primer capítulo, se hace una descripción del desarrollo de las políticas públicas en México, tomando como punto de partida la primera ley de planeación en este país, para luego considerar varios aspectos de esta ley de cara al marco global del Tratado de Libre comercio en Norteamérica y finalmente descansar las

consideraciones en los diversos planes de desarrollo de México como nación y de Coahuila a nivel estatal.

En el segundo capítulo, se describen una serie de teorías sobre la planificación urbana, considerando principalmente sus características y sus enfoques, para después entrar en los planes de desarrollo urbano de México, que es donde desfogan sus principales intenciones y en específico se hace énfasis en los planes de desarrollo urbano de Coahuila, en tanto, se constituyen como los principales soportes de dicho desarrollo.

En el Tercer capítulo se pretende hacer una revisión general tanto de las diversas teorías y modelos de la renta urbana, incluyendo las variables que intervienen o inciden en la renta del suelo urbano. Se termina presentando un panorama de la valuación actual donde se presentan varios modelos tanto internacionales como nacionales, respecto a la valuación inmobiliaria.

El cuarto capítulo, está destinado a presentar las tres visiones que sostienen las bases de la propuesta metodológica con la cual se pretende abordar el caso de estudio. Obviamente se revisan las relaciones entre políticas públicas, la planificación urbana y la renta del suelo, con el propósito de integrar y dar sustento a la consecuente propuesta metodológica.

En el quinto capítulo, se evalúa no solo el desarrollo de las políticas públicas sino fundamentalmente su aplicación al desarrollo urbano de Saltillo, para ello se hace un repaso de la ley de planeación en Coahuila, así como de sus respectivos planes de desarrollo estatales y principalmente los municipales, considerando que en estos es donde descansa el planteamiento de apertura del boulevard *“Luis Donaldo Colosio”*.

El capítulo sexto se dedica a reseñar el desarrollo urbano del área donde se inscribe el mencionado boulevard, teniendo en cuenta dos momentos fundamentales, la aparición del corredor industrial Saltillo- Ramos Arizpe y las tendencias de crecimiento del área norte de Saltillo que van de principio de la década de los ochenta hasta la actualidad. La revisión de los planes de desarrollo urbano de 1988, 1993 y 2005 es necesaria para evaluar la génesis, desarrollo y materialización de nuestro boulevard, objeto principal de este estudio.

En el capítulo séptimo, se da curso a cuatro fases fundamentales de dicho boulevard, se comienza con el tránsito del área rural incorporada al desarrollo urbano, su importancia en el trazo vial de la zona norte y una prospectiva hacia el 2030, para soportar sobre la prospectiva la consecuente crítica al desarrollo y destino de dicho proyecto a la luz de su costo y sustentabilidad.

Finalmente se presentan las conclusiones del estudio divididas en dos partes, las generales a nivel de génesis y desarrollo del proyecto vial y en las particulares a nivel de la renta y valor del suelo. Cabe resaltar que las redes de relaciones entre políticas públicas, planificación urbana y los análisis de los efectos de la política en relación con la renta del suelo urbano pretenden mostrar signos de utilidad práctica y conceptual para el mayor entendimiento en el desarrollo del campo específico de la valuación inmobiliaria en nuestro entorno inmediato, en aras de documentar los alcances de los análisis derivados de la valuación inmobiliaria, hacia estudios de caso propios del noreste mexicano.

CAPITULO 1

Políticas Públicas

PRIMERA PARTE: EL MARCO REFERENCIAL

CAPITULO I

Las Políticas Públicas.

1.1 Introducción.

El estudio de las Políticas Públicas es susceptible de observarse bajo tres cuestiones. La primera es que políticas debe plantear el Estado en los ámbitos de sus obligaciones; cómo se elaboran y como se evalúan, en este sentido observar las políticas públicas, representa al mismo tiempo y en segundo término entender que obligaciones tienen los gobiernos, cómo y por qué llevan a cabo sus obligaciones, para consecuentemente en tercer lugar visualizar que efectos tienen en la sociedad que administran.

El proceso de transformaciones y cambios que sufren hoy en día las sociedades ha llevado al Estado a definir políticas públicas orientándolas al logro de un equilibrio en su desarrollo en todos sus ámbitos, económico, político, administrativo, normativo y social, que permita su orientación en forma ordenada y controlada.

Según Carlos Ruiz, las políticas públicas generalmente se definen desde el punto de vista de la decisión del gobierno, que opta o no por aplicar. Por su parte, Dye menciona que una política pública es *“aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”*, Frohock menciona que una política pública es: *“una práctica social y no un evento singular o aislado”*, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas

conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.¹

Por lo cual entendemos como políticas públicas al conjunto de actividades que llevan a cabo los órganos de gobierno (entendido este como el Estado) actuando a través de sus diversos agentes, y que están orientadas a impactar en determinadas actividades de la vida de los ciudadanos.

Las políticas públicas, así mismo, deben ser consideradas como la toma de decisiones enmarcadas en un marco de instituciones y organizaciones gubernamentales, mediante instrumentos denominados; normas jurídicas, servicios y recursos.

Las normas jurídicas constituyen el único recurso exclusivo del Estado, y mediante ellas el poder público autoriza y establece las actividades que constituyen las políticas, elaborar políticas requiere de servicios de personal, infraestructura y organización.

1.2 La ley de Planeación en México.

Para algunos estudiosos de las políticas públicas, estas comienzan a adquirir forma a partir de la publicación de la denominada Ley de Planeación, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1930, y que sirvió de marco para la formulación del primer plan sexenal que llevó a la presidencia de la República al General Lázaro Cárdenas en 1934. Sin embargo, es hasta diciembre de 1982, cuando el desarrollo y la planeación en México ocupan un lugar dentro de la Constitución General de la República, al ser promulgados e incluidos en la misma los artículos 25 y 26.

El artículo 25 constitucional confiere al estado la conducción y rectoría del desarrollo nacional cuando indica: *“El estado planeará, conducirá, coordinará y*

¹ Citado por Aguilar Villanueva Luis, La hechura de las políticas públicas, Porrúa, México.. Recuperado 21 de Abril de 2007, pág. 15
www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html-28k-

orientará la actividad económica nacional... así mismo, podrá participar por si o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo". El artículo 26 concede igualmente al estado la facultad de organizar la planeación del desarrollo nacional pero manda e incluye a través de la ley a los sectores sociales para formular, controlar y evaluar el plan y los programas e incluir las demandas de la sociedad por medio de dichos sectores. "El estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación...la planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Más adelante señala que la ley faculta al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo..."².

La ley de planeación derivada del artículo 26 Constitucional señala que: *"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..."* El capítulo tercero de la ley de planeación mexicana está dedicado a la participación social en la planeación y el artículo 20 cita: *"En el ámbito del sistema nacional de planeación democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas a que esta ley se refiere. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática"*³.

² Para el caso ver: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p 26

³ http://www.opinion.com.mx/columna-desp.php?id_columna=335 (noviembre, 2010)

El 5 de enero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley de Planeación, que derogó a la Ley sobre Planeación General de la República de 1930.

Esta nueva ley define a la planeación como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tomando en cuenta el ejercicio de atribuciones del Ejecutivo federal en aspectos tales como la regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como finalidad transformar la realidad del país, de acuerdo con normas, principios y objetivos que establecen la Constitución y esta ley.

El capítulo segundo de esta ley trata del sistema nacional de planeación democrática. Las disposiciones que contiene se refieren a las atribuciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal en esta materia. Actualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, que anteriormente le correspondía a la desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto.

El 25 de mayo de ese mismo año se modificó nuevamente la ley orgánica antes citada para otorgarle a la Secretaría de Desarrollo Social la facultad de elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal.

En el capítulo cuarto de la Ley de Planeación, el artículo 22 señala que el Plan indicará los programas sectoriales, regionales y especiales que deban ser elaborados de acuerdo con este capítulo. Los artículos 23 al 26 se refieren específicamente a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, respectivamente⁴. En este marco, desde 1983, permanecen los fundamentos a partir de los cuales se elaboran los Planes de Desarrollo Urbano en México.

1.3 Los Planes de Desarrollo en México.

⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm#CINCO> (noviembre, 2010)

Como hemos visto, la primera ley de planeación en México se sitúa en el año de 1930 bajo el mandato de Lázaro Cárdenas como Presidente de la República, dando paso al primer plan sexenal del Gobierno mexicano. Sin embargo, dicha ley fue abrogada en 1983, bajo el mandato de Luis Echeverría Álvarez, a partir de la cual encuentran fundamento los subsecuentes planes de desarrollo en México, los cuales observaremos a continuación.

1.3.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

En 1983 se iniciaron formalmente los trabajos de integración del Plan y se convocó a la sociedad para participar en las actividades de los Foros de Consulta Popular. También participaron las dependencias y entidades de la administración pública federal.

En mayo de 1983 quedó integrado el Plan y fue aprobado por un decreto del Poder Ejecutivo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1983.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, documento de varios cientos de páginas, en la presentación elaborada por el presidente de la República, establece cuál es su propósito fundamental: *“Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice las libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social”*⁵.

Sánchez Luna indica que de este propósito fundamental se derivan cuatro objetivos:

1. Conservar y fortalecer las instituciones democráticas;
2. Vencer la crisis;

⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, Antología de la planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985), t. 10, México, FCE, 1985, pp. III-IV.

3. Recuperar la capacidad de crecimiento;
4. Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

En la introducción de este documento dice: *"El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales"*⁶⁶.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados:

- I. Principios políticos, diagnóstico, propósito, objetivos y estrategia;
- II. Instrumentación de la estrategia;
- III. Participación de la sociedad en la ejecución del Plan.

La primera parte consta de cuatro capítulos: la política del Estado mexicano; contexto nacional e internacional; el gran propósito nacional y los objetivos del desarrollo y la estrategia económica y social. La segunda parte contiene los siguientes capítulos: la política económica general; la política social; las políticas sectoriales y la política regional. La tercera parte consta de un solo capítulo, denominado *"Participación de la sociedad en la ejecución del Plan"*, con tres incisos relativos a las cuatro vertientes de participación: la obligatoria, la de coordinación y las de concertación e inducción.

Este Plan, en su capítulo 7 sobre política social, señala que la política de desarrollo urbano plantea una mejor utilización de la infraestructura existente y el aprovechamiento del potencial de zonas alternativas a las ya congestionadas.

⁶⁶ Idem, p. 145.

Los objetivos en esta materia son: 1. Alcanzar un desarrollo urbano más equilibrado en el territorio y ordenado al interior de los centros de población; 2. Fortalecer el control del Estado en sus tres niveles de gobierno sobre los procesos de aprovechamiento del suelo urbano; 3. Responder a las necesidades del suelo, infraestructura, equipamiento y transporte colectivo; 4. Combatir el deterioro de los edificios, espacios abiertos y redes, preservando los valores histórico-culturales; 5. Promover la participación y concertación de acciones con los sectores privado y social.

En febrero de 1984 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.⁷

1.3.2 Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Este Plan fue aprobado por decreto del presidente Salinas de Gortari el 31 de mayo de 1989. Contiene siete capítulos: 1. Balance general: los retos y las oportunidades; 2. Objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; 3. Soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior; 4. Acuerdo nacional para la ampliación de nuestra vida democrática; 5. Acuerdo nacional para la recuperación económica con estabilidad de precios; 6. Acuerdo nacional para el mejoramiento productivo del nivel de vida; 7. Sistema nacional de planeación democrática.

En el capítulo 6, inciso 2.5.2, se refiere al desarrollo regional y urbano. Esta política se propone lograr tres grandes objetivos: a) transformar el patrón de los asentamientos humanos de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico; b) mejorar la calidad de los servicios urbanos; c) fortalecer la capacidad municipal para un sano desarrollo de las ciudades.

Las estrategias y acciones que se proponen para cada uno de estos objetivos son: reordenamiento territorial y desconcentración de las actividades económicas;

⁷ Idem,

prestación de servicios; e impulso a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano.

En cuanto al primer aspecto, este Plan señala la urgencia de consolidar un Sistema Urbano Nacional para el control del crecimiento de las grandes ciudades, el impulso al desarrollo de centros alternativos, específicamente de ciudades medias, y una mejor integración rural-urbana en relación con el desarrollo de las ciudades pequeñas.

Las acciones para el reordenamiento territorial y la desconcentración económica se basarán en los criterios de control, de consolidación, de impulso, y de integración urbano-rural, según sea el tamaño y problemas de las localidades. Para impulsar el desarrollo regional, se emprenderán las acciones de modernización en el medio rural, para contener la migración rural-urbana, y de fomento a los corredores económicos regionales.

En cuanto a la prestación de servicios, se propone establecer una red nacional de centros de población jerarquizados en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural, dando una atención preferente a las ciudades medias.

Por lo que se refiere a la planeación democrática para el desarrollo regional y urbano, se enfatizará en la coordinación integral de la política urbana con otras políticas sectoriales y regionales, y se impulsará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, y la concertación con los sectores social y privado.

1.3.3 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En el sexenio del presidente Zedillo regirá este Plan, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1995. Contiene cinco capítulos muy concretos: 1. Soberanía; 2. Por un Estado de Derecho y un país de leyes; 3. Desarrollo

democrático; 4. Desarrollo social, y 5. Crecimiento económico. Además, en un anexo se enlistan los programas sectoriales.

La política del *"Desarrollo social"* se encuentra contenida en el capítulo 4, el cual se subdivide en cinco incisos: 1. Aspiración por la justicia social; 2. Diagnóstico; 3. El desafío demográfico; 4. Objetivo de la política de desarrollo social; 5. Estrategias y líneas de acción.

De este capítulo destacaremos las políticas en materia urbana y regional. En el primer inciso se señala, entre otros asuntos, que se buscará el desarrollo armónico de las ciudades para mejorar la calidad de vida en las zonas metropolitanas y crear condiciones que permitan aprovechar la potencialidad de otros centros urbanos.

En el segundo inciso, del *"Diagnóstico"*, se hace un breve repaso de los avances en materia de educación, salud, vivienda, empleo. Sin embargo, se señala que el problema social de mayor urgencia es la pobreza extrema, tomando en cuenta que cerca de catorce millones de mexicanos no pueden satisfacer sus necesidades más elementales.

Por lo que se refiere al tercer inciso, sobre *"El desafío demográfico"*, se indica que la población de México alcanzará 91 millones de habitantes en 1995, creciendo a un ritmo de 1.8 por ciento anual, una vez considerados los flujos migratorios internacionales.

En cuanto a la migración y distribución territorial de la población, en 1990 la población que residía en ciudades de quince mil habitantes o más, ascendía a cerca de 47 millones de mexicanos, de los cuales casi la mitad residían en las cuatro principales áreas metropolitanas. Sin embargo, persiste una gran dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades rurales, ya que en ese mismo año, alrededor de 28 millones de mexicanos residían en más de 155 mil pequeñas localidades dispersas de menos de cinco mil habitantes.

Se presenta, en las últimas dos décadas, un proceso de redistribución de la población debido a fenómenos tales como la reestructuración económica y la intensa

relocalización de los procesos productivos. Por tanto, la atracción migratoria de las metrópolis ha tendido a declinar, mientras que las ciudades de tamaño intermedio han tenido un intenso crecimiento, así como ha habido una multiplicación de las ciudades pequeñas. Por lo que las ciudades intermedias y pequeñas pueden desempeñar un papel económico y demográfico cada vez más prominente.

El cuarto inciso de este capítulo 4 contempla el *"Objetivo de la política de desarrollo social"*, referido a propiciar la igualdad de oportunidades y de condiciones para que la población disfrute de los derechos individuales y sociales que les otorga la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos y disminuir la pobreza y la exclusión social.

En el último inciso de este capítulo, sobre *"Estrategias y líneas de acción"*, se señalan las cinco estrategias:

1. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios básicos; 2. Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población; 3. Promover el desarrollo equilibrado de las regiones; 4. Privilegiar la atención a los grupos y las zonas con mayor desventaja económica y social, y 5. Construir una política integral de desarrollo social orientada por los principios del nuevo federalismo.

Para efectos de este trabajo nos interesa destacar la tercera estrategia, es decir, la promoción del desarrollo equilibrado de las regiones, que se refiere tanto a las ciudades y al campo, de ahí que se diseñen políticas de desarrollo regional y urbano y de Reforma Agraria.

Como señalaban hace algunos años Marcela Suárez Escobar y Alberto Ramos y Bolaños, que una reforma urbana no se puede concebir: *"separadamente de una reforma agrícola y rural, pues en el ámbito de la reforma urbana se decidirá si los*

*centros urbanos recibirán a los migrantes rurales o apoyarán políticas de reforma social que recanalicen recursos hacia zonas rurales*⁸.

1.3.4 Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se estableció un escenario hacia el año 2025, para ese entonces se esperaba un *“México con alta calidad de vida para la población, desarrollo sano y con igualdad de oportunidades para todos, con estricto apego al Estado de Derecho.”*

Acompañando a dicho Plan se presentó una reorganización de la oficina de la Presidencia de la República, con el establecimiento de tres comisiones que coordinarían a las dependencias y entidades del sector público: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad y Orden y Respeto. Correspondientemente sus objetivos se agruparon en tres puntos específicos: Desarrollo social y humano: esto es, mejorar los niveles de bienestar de la población y elevar la calidad y la cobertura de la educación, crecimiento con calidad: lo que significaba promover acciones necesarias para contar con finanzas públicas sanas, y elevar la competitividad de la economía; y Orden y Respeto: en este aspecto el Ejecutivo Federal promovería el uso eficiente de recursos, la transparencia y eliminaría la corrupción, así como se comprometería a defender la soberanía y la seguridad nacional.

En la práctica, el PND 2000-2006 no guió la toma de decisiones. Esto sucedió así porque en 2001 el Presidente estableció un sistema de metas presidenciales, mismas que se comprometieron al margen del Sistema de Planeación Democrática, y posteriormente tampoco se les dio seguimiento⁹.

1.3.5 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2011

⁸ Suárez Escobar, Marcela y Alberto Ramos Bolaños, Vivienda, México, vol. 9, núm. 1, enero-marzo de 1984, p. 79.

⁹ Cefp0962007.pdf

Evidentemente el PND 2007-2011, ocupa un lugar importante en este desarrollo, examinado sus propuestas cabe destacar, en especial la llamada: Estrategia integral de política pública, de la cual es necesario destacar que a manera de introducción indica que: *“una estrategia integral de política pública al reconocer que los retos que enfrenta nuestro país son multidimensionales. Avanzar en sólo algunos ámbitos de acción, descuidando la necesaria complementariedad entre las políticas públicas, es una estrategia condenada a un desarrollo desequilibrado e insuficiente”*¹⁰.

Más adelante se señala: que la transformación social requiere de una transformación económica profunda. En efecto, sólo el crecimiento económico, la competitividad de la economía y el fortalecimiento de las capacidades fiscales del Estado harán posible la provisión adecuada de programas sociales de desarrollo humano. Ello se logrará en un entorno económico en el que se multipliquen las oportunidades de empleo remunerado y productivo para un número cada vez mayor de mexicanos.

En segundo lugar, el Desarrollo Humano Sustentable se establece a partir de la igualdad de oportunidades y la fortaleza del sistema económico no se traducirá en armonía social si no se logra también la transformación política del país. Esto precisa de la consolidación de la democracia y el logro de un genuino Estado de Derecho, en el que la democracia suponga el ejercicio de la libertad política con responsabilidad social.

En otras palabras, indica el plan las instituciones de la República deben fortalecerse mediante una genuina y responsable participación de los ciudadanos en todos los asuntos de la vida pública y mediante diversas formas de organización social y política.

Esto supone que permitirá, a partir del cumplimiento del Estado de Derecho, la democracia sea no sólo un sistema de representación política, sino una forma de vida para todos. El desarrollo humano ha de fundamentarse en un orden político en el que

¹⁰ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano/estrategia-integral-de-politica-publica.html>

existan incentivos para que los partidos generen los acuerdos necesarios que exigen las reformas y legislaciones de un país atractivo a la inversión interna y externa, todo ello a partir de una cultura de responsabilidad. Para ello, supone el plan que se trata de un orden en el que las fuerzas políticas acuerden leyes orientadas a la transparencia y a la rendición de cuentas. Se trata de sustentar la democracia en la República como logro político del orden social, para conseguir que el bien común sea una realidad para más mexicanos.

En tercer lugar, señala el plan es necesario considerar que el Desarrollo Humano Sustentable también procura el desarrollo de manera integral, pues plantea el fortalecimiento de la comunidad familiar como eje de una política que, a su vez, en forma sustantiva, promueva la formación y la realización de las personas. El desarrollo humano tiene como premisa fundamental el proceso formativo de capacidades para la vida que se da en la familia. Éste es el punto de partida de cualquier forma de solidaridad social y de toda capacidad afectiva, moral y profesional.

En este sentido, la nación se hace más fuerte cada vez que las familias se fortalecen, formando personas más aptas, más responsables y más generosas para enfrentar los retos de la vida. Es por ello que el desarrollo humano ha de apoyarse en políticas que de manera transversal contribuyan a la fortaleza de las familias en el orden de la salud, la alimentación, la educación, la vivienda, la cultura y el deporte.

Finalmente, el Desarrollo Humano Sustentable promueve la modernización integral de México porque permitirá que las generaciones futuras puedan beneficiarse del medio ambiente gracias a las acciones responsables del mexicano de hoy para emplearlo y preservarlo. No lograremos respetar ni conservar los recursos naturales de nuestro país, ni la extraordinaria biodiversidad de nuestro entorno ecológico si no transformamos significativamente la cultura ambiental de nuestra sociedad.

Es, pues, necesario que toda política pública que se diseñe e instrumente en nuestro país incluya de manera efectiva el elemento ecológico para que se propicie un medio ambiente sano en todo el territorio, así como el equilibrio de las reservas de la biosfera con que contamos. Sólo de esa manera lograremos que las políticas de hoy

aseguren el sustento ecológico del mañana, termina señalando dicho plan¹¹.

En suma, el Plan Nacional de Desarrollo postula al Desarrollo Humano Sustentable para que el proyecto de nación sea viable y su destino, promisorio; postula que sólo puede concretarse como proceso social continuo para cada persona, en cada familia y en cada comunidad de México.

Es sustentable a lo largo y ancho de nuestro país porque propone una relación integral entre los tres órdenes de gobierno, con énfasis en promover el desarrollo de regiones que no se han visto beneficiadas en la misma medida por los cambios que se han realizado en el entorno nacional e internacional.

Es sustentable en el tiempo porque exige que, en el presente y en el futuro, la solidaridad de los mexicanos se refleje en un desarrollo decisivo e incluyente de todos y cada uno de los grupos sociales.

El Desarrollo Humano Sustentable parte del principio de que el bien común es producto del esfuerzo solidario de los integrantes de la sociedad y del apoyo del Estado, siempre que el objeto de la acción pública sea propiciar el perfeccionamiento de las capacidades humanas, así como su realización libre y responsable¹².

En síntesis, y escalonando los diversos programas de políticas públicas, expresadas en los sucesivos planes de desarrollo del país, tenemos que: México, de ser un país predominantemente rural a principios de siglo, se transforma en uno primordialmente urbano a finales de siglo.

En la Ley General sobre Planeación General de la República de 1930, se señala, en las consideraciones para su expedición, que era muy necesario contar con un programa definido, basado en estudios previos acerca del desarrollo del país, para tomar medidas administrativas importantes.

¹¹ <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/developmento-humano/estrategia-integral-de-politica-publica.html>

¹² <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/developmento-humano/estrategia-integral-de-politica-publica.html>

Con esta ley se propuso la elaboración del "*Plano Nacional de México*". El contenido de este plano aludía a cuestiones geográficas, de urbanismo, de recursos naturales, de comunicación. Fue uno de los primeros intentos para abordar la planeación de desarrollo en México, aunque con especial referencia a la problemática regional. En los siguientes sexenios presidenciales se continuó con estos intentos de planeación del desarrollo.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se dieron pasos muy importantes en relación con el marco jurídico para la planeación del desarrollo con las reformas constitucionales a los artículos 25, 26 y 73, fracción XXIX-D, y la Ley de Planeación de 1983.

A partir de entonces, cada Ejecutivo Federal cuenta con su Plan Nacional de Desarrollo, que abarca el periodo presidencial correspondiente, incluyendo el más reciente y de este Plan derivan diversos programas, entre ellos, el programa sectorial en materia de desarrollo urbano.

Desde hace un poco más de quince años, aproximadamente, las políticas urbano-regionales continuamente enfatizan la problemática de la distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional. Desde el Plan Nacional de Desarrollo Urbano de 1978 se hacía referencia a una distribución racional tanto de la población como de las actividades económicas, localizándolas en zonas de mayor potencial del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se proponía transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización, a través de consolidar un sistema jerárquico de ciudades, para la prestación de servicios. Se reitera la excesiva centralización y dispersión del patrón territorial. El Sistema Urbano Nacional contaba con 168 centros de población, que presentaban oportunidades favorables y problemas graves de desarrollo, de los cuales tres son ciudades grandes, 59 son ciudades medias y 106 son centros de apoyo.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 refiere nuevamente a la transformación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo con las políticas

de descentralización y de desarrollo económico. Para finales de 1992, indica Gabriela Sánchez se considera que son 100 ciudades medias, de ahí el programa que elaboró la Secretaría de Desarrollo Social denominado "*Programa de 100 ciudades*".

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 indica que se presenta un proceso de redistribución de la población debido a fenómenos como la reestructuración económica y la relocalización de los procesos productivos, por lo que se considera que la tendencia de atracción migratoria de las metrópolis ha comenzado a declinar, por lo que han crecido las ciudades medias y se han multiplicado las ciudades pequeñas.

En este Plan, en el capítulo 4, inciso 5, la tercer estrategia, sobre "*promover el desarrollo equilibrado de las regiones*", agrupa a las políticas de desarrollo regional, desarrollo urbano y reforma agraria, esto es importante señalarlo, ya que en nuestro país el crecimiento de las ciudades se ha dado en gran parte de tierras ejidales y comunales.

1.4 Políticas públicas orientadas al desarrollo urbano.

Para un mejor entendimiento de lo antes expresado, es necesario señalar que una política pública de desarrollo urbano es la decisión de las autoridades en la solución de la problemática de la comunidad en cuanto a su crecimiento y desarrollo. Por otra parte, las políticas públicas de desarrollo deben generarse en un ámbito organizado, bajo sistemas de planeación orientados por diagnósticos adecuados, donde se establezcan causas, problemas y efectos, y sobre todo, con un establecimiento de soluciones fáciles de llevar a cabo técnica, económica y socialmente y enmarcadas en un marco jurídico que les de certidumbre y seguridad.

La planificación urbana ha servido más para clasificar el suelo y sus usos como medio para redistribuir las rentas del suelo entre una pequeña minoría y para legalizar y legitimar especulaciones.¹³

En la elaboración de políticas públicas de desarrollo urbano interviene instituciones e individuos, siendo las primeras, las encargadas de instrumentar dichas

¹³ Mejía Lara, José. (1994) *Problemática y desarrollo municipal*. Plaza y Valdés editores. México.

políticas públicas, creando para ello una estructura que les permita su implementación, llevando a cabo estrategias y acciones de carácter económico, político, técnico, administrativo, social y jurídico.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el marco jurídico donde se fundamentan el desarrollo de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano en nuestro país; el artículo 27 y 115 constitucional dictan las medidas necesarias en el aspecto administrativo, técnico, político, económico y social, para el ordenamiento de las ciudades y para el establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques así mismo para la planeación y regulación en la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El caso de los gobiernos municipales, el artículo 115 establece una serie de facultades y obligaciones en materia de asentamientos humanos.

En este sentido, podemos señalar que la planeación urbana, tal como la menciona Mejía Lara puede considerarse como: *“un proceso continuo, de carácter político y técnico, exigiendo un manejo del conflicto social en materia del urbanismo y sus políticas, compaginando exigencias de diversos grupos y orientado bajo pautas culturales y funcionales”*. Cuestión de la que nos ocuparemos en el siguiente capítulo.

CAPITULO 2

Teorías de la Planeación Urbana

Capítulo II.

Las Teorías de la Planificación Urbana.

2.1 Antecedentes.

La planeación urbana es una actividad práctica, por ello hace uso de manera sistemática y científica de una serie de métodos, procedimientos y técnicas, para el análisis del fenómeno urbano y sugiere alternativas que solucionen las problemáticas del mismo.

La planeación urbana contemporánea en general puede considerarse como un reflejo de las perspectivas teóricas:

- De la escuela funcionalista; de la sociología de Weber; de la sociología de Durkheim; del funcionalismo de Bailey;
- De la escuela socio-ecológica; Howard; Geddes; Burges; Mckensie;
- Del análisis de sistemas; Von Bertalanffy; Mc Loughlin y Clarence Perry;
- Del estructuralismo y la cuestión urbana; Herbert Spencer; Marx; Levi Strauss; Althusser; Castells; David Harvey.

De ahí que, se ha llegado a pensar que los cambios físicos, pueden llevar a cambios sociales en un ambiente urbano, vinculados con políticas gubernamentales. Estas teorías han llevado a manifestar distintas opiniones ideológicas, de orientación economicista y social, mismas que son totalmente opuestas, surgiendo la idea de que la planeación es básicamente una actividad ideológica, y en consecuencia de estas diferencias se conducen acciones profesionales diferentes, llegando incluso a dominar los términos de la ideología espacialista y tecnocrática dentro de la planeación contemporánea.

En la actualidad, con la creación de nuevas condiciones sociales se pretende realizar cambios socio-económicos como base para una planeación, surgiendo así el concepto de *“planeación alternativa”* y a su vez la necesidad de crear nuevas perspectivas teóricas dirigidas a formular nuevas propuestas para la planeación donde

se destaque un nuevo proceso socio-político que permita la descentralización y la autogestión.

Para Iracheta (1988): Esta transformación estructural de la sociedad a través de cambios en la propiedad y el desarrollo hacia nuevas relaciones entre la producción, el empleo, el crecimiento y el consumo, implica la creación de una nueva legitimidad para la participación pública en el gasto y en la planeación.

La planeación urbana, en este contexto, debe ser realizada simultáneamente con la planeación económica y financiera; la planeación urbana debe coordinar y dirigir esta otra dimensión cuando sea aplicada en una unidad espacial.¹⁴

2.2 Teorías y modelos de la planeación urbana.

Para entender al fenómeno propio de la planeación urbana, primero, es importante mencionar que existen diferentes definiciones, pero probablemente una de las más aceptadas es la del Instituto Americano de Planificadores.

El desarrollo unificado de comunidades urbanas y sus alrededores, expresado mediante la determinación de una disposición integral del uso del suelo, de su ocupación y su regulación.

Entendiendo, a partir de esta definición, que la planeación urbana se orienta a la implementación de acciones y estrategias, con valor jurídico, que permiten establecer y ubicar geográficamente las disposiciones del ordenamiento y regulación del suelo urbano, pretendiendo resolver las necesidades de vivienda, infraestructura y equipamiento.

Para una mayor comprensión y entendimiento de la planeación urbana, se pretende llevar a cabo el análisis de los postulados teóricos que la sustentan apoyados en muchas ramas de la ciencia, tales como; la sociología, la psicología, la economía, la geografía, entre otras.

¹⁴ Iracheta Cenecorta,

2.2.1 Escuela funcionalista.

Ésta se basa fundamentalmente en la relación existente entre los fenómenos sociales dentro de un medio ambiente donde se da una explicación a la estructura social que se genera en la conformación y utilización del espacio, más allá de la acción del individuo mismo y en todo caso como respuesta al mismo sistema social, entendido éste como entidad.

Según Bailey (1975): Una teoría funcionalista es aquella que intenta explicar los fenómenos sociales por el papel que estos juegan en la existencia y sobrevivencia de toda la sociedad.¹⁵

Se han realizado estudios de estos procesos por reconocidos sociólogos, tal es el caso, del sociólogo Weber que basado en los estudios de Berger (1963) manifiesta una contradicción de la historia como la realización de ideas como resultado de la acción de los individuos o de una colectividad, esa misma idea esta presente en los planteamientos de Durkheim que son consolidados como la base del funcionalismo moderno.

Lukes (1969) resume esta situación basándola en la idea de que el ser humano es un conjunto de deseos y necesidades que en su conjunto requiere ser regulado y controlado por el bien del orden social, consolidando la idea que una sociedad, colectividad, surge a partir de la unión de los individuos que la componen.

Durkeim, enfatiza, también el carácter funcional de los grupos sociales y su equilibrio, a través de la distribución de actividades de la fuente del trabajo dentro de una sociedad.

El concepto de función como característica principal de la estructura social ha sido definida por Radcliffe Brown (1952), como la contribución que una actividad parcial hace a la actividad total de la cual es una parte. La función de un uso o tradición social

¹⁵Citado por Iracheta, Alfonso X. (1988) *Hacia una Planeación urbana critica*. México. Ediciones Gernika, pág .65.

particular es la contribución que esta hace a la vida social como funcionamiento del sistema social (Simmie, 1974).¹⁶

Conceptos, como distribución, desigualdad, necesidad, estratificación social, forman parte de la estructura conformada en una sociedad en equilibrio con las actividades generadas en ella, entendiendo a estas actividades parte de la función misma o necesidad. Las relaciones funcionales son cierto tipo de relaciones causales, que intentan explicar algunos fenómenos específicos como totalidad y que pueden, hasta cierto punto, ser evaluadas empíricamente y objetivamente.

Los patrones de comportamiento pueden, proveer cierta explicación de las condiciones requeridas por el sistema¹⁷ para su propia existencia y funcionamiento en un medio de trabajo adecuado.

El estudio, por ejemplo, de la *“función del lugar central”* en una economía, puede dar como resultados a las interrelaciones espaciales y económicas explicando con mucho mayor rigor la localización de las actividades económicas en el espacio.

2.2.2 Escuela socio-ecológica.

En el análisis de la teoría de sistemas y sus aplicaciones en la planeación urbana, evidentemente, la escuela funcionalista y la escuela socio-ecológica son parte influyente del proceso de investigación teórica.

En Gran Bretaña, en la era post industrial, las analogías orgánicas fueron aceptadas como parte de la planeación urbana, siendo el movimiento de las ciudades jardín y la Asociación campo ciudad (Town and Country Association) pensamientos que fueron determinantes para la conformación de las ciudades al menos hasta la segunda guerra mundial. Después en la Escuela Sociológica de Chicago, durante el periodo entre las dos guerras mundiales, se desarrollo un interés por las relaciones

¹⁶ Citado por Iracheta, Alfonso X. (1988) *Hacia una planeación Urbana Crítica*. México. Ediciones Gernika.

¹⁷ El análisis funcional es mostrar las contribuciones que los patrones de comportamiento hacen en la preservación o desarrollo del individuo o del grupo donde ocurre tal comportamiento, es decir en términos del papel que juega el comportamiento de un sistema funcionando adecuadamente.

existentes entre diferentes partes de los asentamientos humanos, basados también en analogías orgánicas ecológicas. Hechos que dan significado, sin duda a los estudios que posteriormente se dan en relación a la explicación de la conformación de las estructuras de una ciudad.

A partir de los estudios de Burges (1925) en Chicago sobre la localización y arreglo del espacio de los diferentes grupos sociales y las actividades urbanas, se genera la Teoría de la evolución de áreas, misma que está basada en círculos concéntricos espaciales, y que posteriormente fue replanteada, modificada, por Hoyt, quién concluyo que las ciudades se desarrollan en sectores que reflejaban las líneas radiales de comunicaciones organizadas en torno a los núcleos industriales y comerciales de la ciudad.

Vienen Harris y Ullman (1945) con la teoría de los núcleos múltiples, donde explican que el crecimiento de una zona o un sector puede partir de uno de los núcleos de la ciudad y no de un solo centro.

En la explicación del fenómeno urbano de la estructura física, dentro de la ciudad, se da, o entiende, a través de la constelación de áreas naturales que se conforman de manera “*natural*” en esa organización. Estas áreas surgen en forma natural en el proceso ecológico con identidad cultural y social.

Para Mckensie (1926) los procesos ecológicos principales a través de los cuales se intenta explicar la organización urbana son; la concentración, la centralización, la descentralización, la circulación, la segregación y la invasión-sucesión.

La planeación urbana heredó de la Escuela Ecológica el concepto de “*Unidad vecinal*” creado por Clarence Perry (1923), concepto que trae consigo la idea de la familia como unidad social básica, de ahí que se han formado grupos de familias para a su vez formar vecindarios en las ciudades.

Para Iracheta (1988); El concepto de la unidad vecinal surgido de la filosofía orgánica y funcional, ha representado a lo largo de esta corriente de pensamiento, otro

ejemplo de cómo la planeación urbana se apropia acríticamente de recetas prácticas para solucionar problemas urbanos. (p. 41)

2.2.3 El análisis de sistemas.

El análisis de sistemas, es la fuente de inspiración más reciente de la planeación urbana, por mecanizar los procesos de toma de decisiones del fenómeno urbano y las relaciones de las organizaciones sociales.

El análisis de sistemas intenta identificar y expresar estas relaciones a través de una serie de ecuaciones matemáticas y a través de modelos electrónicos que le permiten su control y monitoreo.

A partir de la segunda guerra mundial es cuando surge la perspectiva sistemática aplicada a diversos campos del conocimiento: logística militar y programas aéreo espaciales en los EE.UU., así como el campo de los negocios, la banca y en la investigación académica. Surgiendo la Teoría general de Sistemas, por vez primera, por Von Bertalanffy (1950,1967) en las ciencias físicas y que luego la trasladaría, sus principios, a las ciencias sociales.

De ahí que bajo principios estrictamente físicos, propuso el análisis de sistemas para simplificar de manera práctica y para sintetizar fenómenos complejos. Fue en Gran Bretaña, donde se dieron los primeros intentos por la aplicación del análisis de sistemas en la planeación urbana.

Para Bailey (1975). Sus pioneros (McLoughlin, 1969; Chadwick, 1971), lo interpretaron como un método para la solución de problemas, que opera a partir de una teoría que los descompone en una serie de subsistemas y que utiliza técnicas cuantitativas a las que se percibe como capaz de dar un giro importante en la solución de los problemas de la humanidad.¹⁸

McLaughlin (1929) argumentó que el orden interno y por lo tanto la viabilidad de los sistemas económicos y sociales, se ven amenazados por los cambios tecnológicos, por las guerras, las enfermedades y las acciones de naciones o grupos sociales en

¹⁸ Citado por Iracheta, Alfonso X. (1988) *Hacia una planeación Urbana Crítica*. México. Ediciones Gernika.

competencia. Afín de actuar en contra de productos indeseables, los “controles” del sistema deben entrar en acción tratando de mantener los resultados de dichos productos indeseables dentro de límites aceptables, de tal manera que el sistema pueda continuar sobreviviendo y desarrollándose.

Los procesos acumulativos (por ejemplo, crecimiento económico o poblacional) se dan donde no existe un estado final, conveniente o preferido, sino mas bien es un proceso que esta en constante cambio para alcanzar nuevos estados convenientes.

Finalmente los sistemas controlados son aquellos en los que el operador tiene un cierto control sobre las entradas. En la planeación y administración gubernamental estos sistemas se aplican para controlar alguna de las entradas que alimentan el sistema económico.

Las inversiones en infraestructura y servicios sociales así como los modelos urbanos, se relacionan con este tipo de sistemas, donde el control a través de la variación de algunas entradas, permite dirigir el crecimiento urbano, de tal manera que se logren ciertos objetivos y metas, es decir salidas o productos deseados, que todos tiene como común denominador la idea de “*optimización*”, concepto, que para el análisis de sistemas tiene gran importancia para su entendimiento, por ejemplo en términos de su organización espacial, ha sido la competencia en el espacio entre diversas localizaciones, lo que ha provisto de justificaciones para la búsqueda de principios de optimización.

2.2.4 El estructuralismo y la cuestión urbana.

Distintos sociólogos clásicos, como Weber, Durkheim. Marx, Pareto, Simmel y Radcliffe Brown, han utilizado este término, estructura¹⁹, que recientemente, después del siglo XIX, han usado las ciencias sociales y que en consecuencia, por su analogía, son llamados “*estructuralistas*”.

¹⁹ El término estructura siempre ha designado un todo, las partes de un todo y sus interrelaciones. Fue introducido por Spencer en el siglo XIX, trasladándolo de la biología a las nuevas ciencias del hombre, siendo utilizado ampliamente en diferentes áreas del conocimiento.

Durante la década de los sesentas la concepción estructuralista volvió al primer plano en el análisis social, como una alternativa a las respuestas de ausencia de un marco coherente como alternativa capaz de resolver problemas teóricos y políticos.

Para los procesos de urbanización, parte de la planeación urbana, este concepto está interpretado en términos económicos y se refiere al movimiento de población (migración) desde las comunidades agrícolas hacia otras comunidades, generalmente más grandes, reconociendo en primer lugar la ordenación diferencial de trabajos dentro de un espacio territorial dado.

Este enfoque ve una correlación directa del desarrollo económico con la urbanización y comúnmente se indica bajo la forma de identificación de fases del desarrollo económico, cada una de las cuales se asocia a un grado de urbanización.

2.3 Las Leyes de Asentamientos Humanos y los Planes de Desarrollo Urbano en México.

Si bien, lo anteriormente expuesto, influye, permea o condiciona de alguna manera a los procesos urbanos mexicanos, lo cierto es que a nivel práctico la máxima expresión de intereses, deseos y aspiraciones en esta materia se ven reflejadas en la promulgación de las leyes generales de Asentamientos Urbanos, que derivan a su vez hacia la publicación y ejecución de los llamados Planes de Desarrollo urbano.

2.3.1 Ley General de Asentamientos Humanos. 1976

En esta época se vio la necesidad de que México contara con una estructura jurídica para la planeación y regulación de los asentamientos humanos, ya que, como señala Óscar López Velarde, faltaba coordinación en las acciones e inversiones públicas en materia de desarrollo urbano que realizaban la Federación, los estados y los municipios²⁰.

²⁰ López Velarde Vega, Óscar, "Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México", Jurídica, México, núm. 11, julio 1979, p. 372.

El 6 de febrero de 1976 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales a los artículos 27, 73 y 115, con lo cual se sentaron las bases jurídicas para la planeación urbana en México.

La Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de mayo de 1976, en su texto original contenía 47 artículos agrupados en cuatro capítulos: I. Disposiciones generales; II. De la concurrencia y coordinación de autoridades; III. De las conurbaciones, y IV. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población.

Posteriormente, entre 1976 y 1977, las legislaturas de todas las entidades federativas expidieron sus respectivas leyes locales de desarrollo urbano, con lo que se integró, en todos sus niveles, la estructura jurídica de la planeación urbana²¹.

El 28 de junio de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano, con las atribuciones de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisar la ejecución del mismo, conforme a la Ley General de Asentamientos Humanos de ese año. No fue hasta el mandato de López Portillo cuando se publicó este Plan.

2.3.2 Plan Nacional de Desarrollo Urbano. 1978

Lo más característico de la administración de López Portillo fue la Reforma Administrativa. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión tres iniciativas de leyes: 1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2. Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal y 3. Ley General de Deuda Pública.

²¹ Velázquez Carmona, Manuel, "Política de asentamientos humanos", Aspectos jurídicos de la planeación en México, México, Porrúa, 1981, p. 263.

De esa época data la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la publicación de diversos planes, entre ellos el Plan Agropecuario y Forestal; el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del 19 de mayo de 1978. No fue hasta 1980 cuando, por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se aprobó el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.

El 19 de mayo de 1978 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto presidencial que aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Los objetivos de este Plan fueron los siguientes: 1. Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país; 2. Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población; 3. Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos, y 4. Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos.

También este plan señaló diez zonas prioritarias en razón de su capacidad para absorber población, su potencialidad de recursos naturales y de su capacidad para generar empleos: 1. Zona conurbada de la desembocadura del río Pánuco y Huasteca potosina; 2. Zona costera del golfo e istmo de Tehuantepec; 3. Zona fronteriza de Chihuahua; 4. Zona conurbada de La Laguna; 5. Zona del Bajío; 6. Zona fronteriza de Baja California; 7. Zona costera del sur de Sonora y norte de Sinaloa; 8. Zona conurbada de la desembocadura del río Ameca; 9. Zona conurbada de Manzanillo-Barra de Navidad; 10. Zona conurbada de la desembocadura del río Balsas y costa de Guerrero.

Dentro del rubro "*zonas de ordenamiento y regulación*" se contemplaron tres: zona metropolitana de Monterrey, zona metropolitana de Guadalajara y zona conurbada del centro del país. Además, contenía programas de acción concertada con los diversos sectores de la administración pública federal; programas a convenir con los gobiernos de los estados y programas de apoyo a prioridades sectoriales.

En diciembre de 1981 se le adicionó a la Ley General de Asentamientos Humanos un capítulo V, denominado *"De la tierra para la vivienda urbana"*.

2.3.3 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988

En el Diario Oficial de la Federación de 25 de septiembre de 1984 se publicó el decreto presidencial por el que se aprueban los programas sectoriales de desarrollo urbano y vivienda de mediano plazo que se denominarán Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. El artículo tercero transitorio de este decreto deroga el Decreto de 19 de mayo de 1978 por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 comprende nueve capítulos con dos subdivisiones cada uno, una para el desarrollo urbano y otra para la vivienda. El primer capítulo, de diagnóstico, expone la problemática del desarrollo urbano y la vivienda que enfrenta el país, esto es, los problemas territoriales de excesiva concentración, dispersión y desigualdades regionales y los problemas al interior de los centros de población.

El capítulo segundo señala los objetivos generales, relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, que ya señalamos en párrafos anteriores, como son: 1. Transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización de la vida nacional mediante la consolidación de un sistema jerárquico de ciudades para la prestación de servicios; 2. Impulsar el ordenamiento y la regulación del crecimiento de los centros de población; 3. Atender las necesidades básicas de la población en materia de suelo, infraestructura y equipamiento, y 4. Combatir el deterioro de edificios, espacios abiertos y redes y preservar los valores históricos culturales. De estos objetivos generales se desprenden seis objetivos específicos: suelo, zona federal, patrimonio inmobiliario federal, agua potable y alcantarillado, equipamiento urbano y sitios y monumentos del patrimonio cultural.

El capítulo tercero, de estrategias, establece cuatro líneas básicas de acción, dos de las cuales se refieren al desarrollo urbano; una se refiere al ordenamiento territorial y otra, al ordenamiento de los centros de población. La primera se enfrenta a

la problemática que presenta el patrón territorial excesivamente centralizado, disperso y desigual. Se orienta a vigorizar un Sistema Urbano Nacional compuesto por 168 centros de población del país que presentan las oportunidades más favorables y los problemas más graves de desarrollo. En especial, centra su atención en el impulso a 59 ciudades medias que muestran aptitudes para captar el crecimiento económico y de población en términos más eficientes y equitativos. Se establece una jerarquía de ciudades y se propone que estas líneas de acción se relacionen con los programas regionales del Mar de Cortés, frontera norte, zona metropolitana de la ciudad de México y de la región centro, región sureste y zonas áridas.

De esta manera, el Sistema Urbano Nacional, se componía de 168 centros de población, de los cuales tres se consideraron como ciudades grandes, 59 ciudades medias y 106 centros de apoyo, que en conjunto alojaban aproximadamente al 50 por ciento de la población nacional. Para tal efecto, se propusieron tres políticas principales: a) política de descentralización (control, consolidación e impulso); b) política de prestación de servicios (centros de servicios regionales, centros de servicios estatales) y c) política de atención a zonas críticas (urbanas y rurales).

La segunda línea de acción proponía, para el ordenamiento de los centros de población: fortalecer la planeación y programación urbana local, la normatividad y control del suelo, incrementar su capacidad para satisfacer sus requerimientos de infraestructura, equipamiento, servicios y mejoramiento del medio ambiente.

El capítulo cuarto trata sobre las metas y previsión de recursos; el quinto de las acciones de gasto público; el sexto de los criterios y acciones de concertación con los sectores privado y social; el séptimo está destinado a los criterios y acciones de coordinación con las entidades federativas; el octavo se encarga de los instrumentos de política y el noveno de proyectos estratégicos.

Cabe destacar que este Programa presentó, en su capítulo octavo, como una de las políticas legislativas fundamentales, continuar con la elaboración de un marco jurídico apropiado para la planeación urbana, por lo que propuso las reformas y

adiciones a las Leyes Federales de Reforma Agraria, de Bienes Nacionales, de Obras Públicas, y dio pie a la creación de la Ley Federal de Vivienda.

El capítulo noveno, de proyectos estratégicos, se refiere a las ciudades medias y propuso impulsar la concentración de actividades económicas y de la población en las ciudades medias del país, de tal manera que se constituyan en una alternativa real para las grandes ciudades. Esta estrategia pretendió consolidar a las ciudades medias como centros de desarrollo regional.

2.3.4. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994

Este programa fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1990. Consta de cinco capítulos: 1. Diagnóstico; 2. Objetivos; 3. Estrategia; 4. Metas y 5. Instrumentos; con dos anexos, uno de las ciudades medias del Sistema Urbano Nacional, y otro, de los criterios de desarrollo urbano.

El programa se fundamenta en tres temas básicos: 1. El reordenamiento territorial; 2. El mejoramiento de los servicios urbanos, 3. El fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población. Cabe destacar que dichos objetivos se derivaron del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Para el logro de estos objetivos, el programa se propone la consolidación de un Sistema Urbano Nacional para controlar el crecimiento de las grandes ciudades, impulsar el desarrollo de centros alternativos y lograr una mayor integración rural-urbana.

El Programa destaca el elevado costo social de un patrón territorial nacional sumamente centralizado aunque disperso, aunado a la grave escasez de recursos para inversión, en cuanto a los problemas de carencias en dotación de agua potable, drenaje, equipamiento, vialidad y transporte, y el deterioro del patrimonio histórico-cultural.

Las tres estrategias principales del programa fueron: 1. Que el reordenamiento territorial se enfocara al desarrollo de sistemas urbano-regionales con alta

potencialidad o graves problemas, impulso a zonas y corredores de desarrollo económico y a enlaces interregionales, y la distribución de equipamiento y servicios, de acuerdo con un sistema jerárquico de centros de población; 2. Mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos; 3. Fortalecimiento municipal y desarrollo de los centros de población, esto es, el desarrollo institucional de los equipos de planeación urbana y de organismos paraestatales y paramunicipales operativos; e impulso a los procesos de participación popular.

La estrategia de reordenamiento territorial definía claramente las políticas de impulso, consolidación y regulación, para los centros de población del Sistema Urbano Nacional.

Este Sistema se estableció considerando cuatro ciudades grandes: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla; 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas, las cuales fueron seleccionadas por reunir determinadas características.

La estrategia de reordenamiento territorial consideraba, entre otros aspectos, la prestación jerarquizada de servicios, estableciendo una red nacional de centros de población jerarquizada por niveles de atención: centros de servicios regionales, centros de servicios estatales, centros de servicios subregionales y centros de integración urbano-rural.

En cuanto a la regionalización del país, señala las siguientes regiones: frontera norte, sistemas urbano-regionales del noroeste, del norte, del noreste, del golfo, del centro norte, del occidente, del centro, del Pacífico sur y de la península de Yucatán.

En cuanto al diagnóstico de la situación territorial, en relación con el aspecto demográfico, se basa en el grado de urbanización, esto es, el porcentaje de la población total que vive en localidades de más de 15 mil habitantes. Considerando que en 1990 fue de un 60 por ciento, por lo que la república mexicana país se configura como predominantemente urbana.

Este diagnóstico se basó en los resultados preliminares del censo de 1990, donde señalan que la población del país era de 81 millones 140 mil habitantes. Esta

población se distribuyó de manera poco uniforme, tomando en cuenta que alrededor de 21.6 millones de habitantes vivían en las cuatro grandes ciudades ya señaladas; de más de un millón de habitantes. 20.8 millones en 80 ciudades medias; entre cien mil y un millón de habitantes y 38.7 millones en 230 ciudades pequeñas; entre 15 mil y 100 mil habitantes y el resto en asentamientos rurales.

Este programa consideró que las tendencias previsibles eran que la población rural mantendría el mismo volumen, por lo que los crecimientos serían básicamente urbanos.

Entre los instrumentos con que cuenta este programa se destacan: el establecimiento de una regionalización programática única; la consolidación de los Convenios Únicos de Desarrollo con cada estado para mejorar la capacidad municipal de administración del desarrollo urbano; la constitución de reservas territoriales en las ciudades grandes y medias del país; la promoción de la creación o fortalecimiento de una comisión de desarrollo urbano por centro de población.

2.3.4.1 Programa de 100 ciudades

A finales de 1992 apareció el "*Programa de 100 ciudades*". El objetivo de este programa era buscar que la población optara por trasladarse a ciudades medias, lo que a su vez permitiría lograr un desarrollo regional sostenible. Esto, con la finalidad de desalentar la migración hacia las grandes zonas metropolitanas y fomentar la generación de empleo en las ciudades medias que necesitaban reunir ciertas características para su crecimiento²².

Al respecto, Luis Javier Castro comenta que en años recientes, las ciudades medias presentan un dinamismo importante, en términos demográficos, superior al de las grandes metrópolis de nuestro país. Así, durante el periodo 1970-1990, la tasa de

²² Secretaría de Desarrollo Social, Programa de 100 ciudades, México, septiembre 1992, pág. 2.

crecimiento de las ciudades de tamaño medio fue de 3.53 por ciento anual, mientras que la de las grandes ciudades fue de 2.97 por ciento²³.

Castro señala que en los años ochenta se presentaron cambios en las modalidades del crecimiento urbano en México. Las tendencias concentradoras disminuyeron y además se revirtieron en favor de la descentralización de la población y de las actividades económicas de los grandes centros urbanos hacia sus regiones cercanas. Este proceso ha favorecido a las llamadas ciudades medias²⁴.

En los últimos años, varios autores han hecho notar este proceso, entre ellos Alicia Ziccardi, en el estudio denominado *"Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la agenda de los noventa"*, así también lo manifiesta Manuel Perló en el estudio llamado: *"Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo nacional"*.²⁵

Julio García Coll indica que se ha cambiado ligeramente el patrón migratorio de manera que los pobladores de algunos estados que se dirigían a la zona metropolitana de la Ciudad de México como destino principal, ahora concurren a otras entidades²⁶.

Al respecto, es interesante mencionar la descripción de Boris Graizbord en relación con las etapas en que se puede dividir el proceso de urbanización. A grandes

²³ Castro Castro, Luis Javier, "El programa de 100 ciudades: estrategia de desarrollo urbano", en Bustamante, Carlos (coord.), Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México, México, UNAM, 1995, p. 66.

²⁴ Idem, pp. 66-67.

²⁵ Ziccardi, Alicia, "Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la agenda de los noventa", en Bustamante, Carlos (coord.), Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México, México, UNAM, pp. 75-93. y Perló, Manuel, "Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo nacional", en Bustamante, Carlos (coord.), Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México, México, UNAM, pp. 121-151.

²⁶ García Coll, Julio, "Reforma urbana y desarrollo regional", Vivienda, México, vol. 13, núm. 1, enero-junio de 1988, p. 48.

rasgos, en una primera etapa, al iniciarse la urbanización, tanto la población urbana como la rural se mantienen estables y con el tiempo aparecen los movimientos desde las áreas rurales hacia las ciudades principales. En una segunda etapa se presenta un proceso de sub-urbanización caracterizado por una expansión física de las áreas urbanas en las que la población rural decrece y la urbana crece, más rápidamente. En una tercera etapa, el centro metropolitano pierde población relativa y absoluta, mientras que las ciudades medias y pequeñas o los poblados rurales ganan población²⁷.

Graizbord comenta que algunos investigadores de El Colegio de México han presentado varias hipótesis, que de ser corroboradas confirmarían que las ciudades medianas y pequeñas jugarán un importante papel en el escenario del crecimiento urbano.

2.3.5. Ley General de Asentamientos Humanos. 1993

El 21 de julio de 1993 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, cuyo artículo 2o. transitorio abroga a la ley de 1976. Como señala Soberanes Reyes, *"era necesario actualizar el marco jurídico de los asentamientos humanos y ajustarlo a la realidad económica y social del país"*²⁸.

Esta ley define lo que se entiende por centro de población, desarrollo urbano, desarrollo regional, ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, destinos, provisiones, reservas y usos respectivamente.

²⁷ Graizbord, Boris, "Sistema urbano, demografía y planeación", Ciudades, México, núm. 12, 1992, pp. 40-47.

²⁸ Soberanes Reyes, José Luis, La reforma urbana, México, FCE, 1993, p. 143.

El artículo 7o. establece las atribuciones que le corresponden a la Secretaría de Desarrollo Social, mientras que los artículos 8o. y 9o. se refieren a la participación de las de las entidades federativas y los municipios.

El capítulo tercero, *"De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población"*, en su artículo 11 señala que dicha planeación forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El artículo 12 indica los diversos tipos de planes y programas a través de los cuales se llevará a cabo la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, es decir, programa nacional de desarrollo urbano; programas estatales de desarrollo urbano; programas de ordenación de zonas conurbadas; planes o programas municipales de desarrollo urbano; programas de desarrollo urbano de centros de población y programas de desarrollo urbano derivados de los anteriormente señalados y los que determine la legislación estatal de la materia.

El contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo, como lo establece el artículo 13 de Ley General de Asentamientos Humanos. Además, el artículo 14 de este ordenamiento se enlaza a la Ley de Planeación respectiva. Con esto quedaron establecidos los enlaces necesarios para una mayor vinculación y coordinación entre la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Planeación²⁹.

El artículo 3o. transitorio de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos ordena que se deba adecuar la legislación en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas, en un plazo no mayor de un año a partir de la entrada en vigor de esta ley.

²⁹ Véase Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México, año XXVIII, núm. 83, mayo-agosto de 1995.

El 5 de agosto de 1994 se publicó el Decreto que adiciona diversos artículos de la Ley General de Asentamientos Humanos, adicionando la construcción y adecuación de la infraestructura, el equipamiento y los servicios urbanos para garantizar la seguridad, libre tránsito y accesibilidad requeridas por las personas con capacidades diferentes.

2.3.6 Síntesis del panorama general.

El Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 se propuso transformar el patrón de ocupación del territorio en apoyo a la política de descentralización, a través de consolidar un sistema jerárquico de ciudades, para la prestación de servicios, considerando la excesiva centralización y dispersión del patrón territorial. El Sistema Urbano Nacional contaba con 168 centros de población, que presentaban oportunidades favorables y problemas graves de desarrollo, de los cuales cuatro son ciudades grandes, 59 son ciudades medias y 106 son centros de apoyo.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 se refiere nuevamente a la transformación del patrón de los asentamientos humanos, de acuerdo con las políticas de descentralización y de desarrollo económico. El programa sectorial de desarrollo urbano, respecto al reordenamiento territorial, considera al Sistema Urbano Nacional compuesto por cuatro ciudades grandes, 80 ciudades medias y 120 ciudades pequeñas. Para finales de 1992, se considera que son 100 ciudades medias, de ahí el nombre del programa que elaboró la Secretaría de Desarrollo Social denominado "*Programa de 100 ciudades*".

En ese sexenio se publicó la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, que hace los ajustes pertinentes para vincular adecuadamente a la planeación del desarrollo con la planeación urbana, entre otros muchos

aspectos, tales como la relación de esta ley con la Ley de Planeación, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Agraria, entre otras.

Se sigue considerando que son cuatro las grandes zonas metropolitanas; que hay un avance en el marco jurídico del desarrollo urbano de las principales ciudades del país y cabe destacar las cuatro estrategias de desarrollo urbano de este Plan: a) desarrollo urbano de las 100 ciudades medias; b) consolidación del papel de las principales metrópolis; c) reordenamiento territorial y promoción del desarrollo urbano; d) impulso a la participación ciudadana.

Para cerrar este capítulo cabe señalar que este campo sigue todavía su dinámica propia, de ahí la iniciativa tomada en 2010, por la diputada Alma Carolina Viggiano Austria y la senadora Yeidckol Polevnsky Gurwitz en la convocatoria denominada “*Mesa Interparlamentaria para la reforma metropolitana*” en donde, parece entreverse la continuidad de las intenciones anteriores, al manifestar que se pretende reformar constitucionalmente, en un todo integral la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Planeación y las reformas respectivas a las leyes secundarias respectivas, basados fundamentalmente en lo concerniente a la conceptualización del ámbito que representa la coordinación metropolitana.³⁰

³⁰ <http://www.mesainterparlamentaria.gob.mx/index.php?Guarda1=Inicio> (noviembre, 2010)

CAPITULO 3
Teorías sobre la renta del suelo.

Capítulo III

Teorías sobre la renta del suelo.

3.1 Antecedentes.

Al intentar hacer una descripción de la renta del suelo urbano, primero, es importante conocer el análisis económico de la ciudad, contexto, en el que se encuentra suscrita y que éste a su vez atiende el análisis de las ciudades, para entender la formación de los centros urbanos, y el análisis propio de la ciudad, que procura descifrar la morfología espacial de la ciudad, las distribución de su población y la localización de los agentes económicos que interviene en ella, como son el uso de suelo, la densidad de población, los precios de los terrenos y la renta urbana entre otros.

En éste último, el análisis de la ciudad, es originado por tres tipos de teorías:

- Teorías económicas del espacio urbano.
- Teoría de la renta de la tierra.
- Teoría de la base económica.

Las teorías de la renta del suelo urbano, describen, enuncian, a través de modelos, la representación de una realidad donde agentes económicos y sociales intervienen en la formación de valores del suelo urbano.

Para *Jean Lojkine* y de acuerdo a lo establecido en *El Capital*, de *Marx*, existen dos condiciones que determinan la renta del suelo, dependientes de un sector económico de la producción:

Primero: que la composición orgánica del capital que se invierte en un determinado sector económico debe estar por debajo de la composición orgánica del capital social medio, es decir, que el valor de los productos de ese sector debe ser superior al precio de producción, incluyendo las ganancias que se generen.

Segundo: Esta primera condición no es suficiente para que las ganancias que se generen sean eliminadas por la libre competencia, o lo que es decir, la libre circulación del capital entre las esferas económicas viene a determinar la ganancia, debido a la existencia de monopolios de la propiedad privada y estos a su vez impiden la libre circulación de los capitales y en consecuencia la nivelación del valor y del precio de producción.

Dicho de otra manera, la Renta del suelo urbano se manifiesta en el sector de la edificación o construcción a través de la composición del capital invertido notablemente inferior a la composición media, lo cual permite una ganancia extraordinaria, es decir el dinero que se invierte en servicios de urbanización y construcción esta por debajo del dinero que se paga por la tierra o el suelo urbano, interviniendo en ello agentes sociales como promotores, corredores, inmobiliarios, constructores y especuladores.

Marx, distingue tres tipos de renta: Primero: La renta diferencial I, o renta de localización, producida por las diferencias de los terrenos donde los medios de comunicación (transporte) juegan un papel importante. Segundo: La renta diferencial II, producida por las diferencias de las inversiones en los distintos tipos de edificaciones, comerciales y de servicios, destacando la *“rentabilidad”* en ellos y sus diferencias *de “productividad”*. Tercero: La renta absoluta, resultado de la sola propiedad del suelo y de sus implicaciones con la libre circulación de capitales y la formación de una tasa de ganancia media.

La renta del suelo urbano, por tanto, la entendemos como el proceso de creación del valor (plusvalía y capital adicional) que genera la tierra a partir de su uso y disponibilidad en los diferentes sectores económicos de la sociedad y de su valor productivo inicial, influenciando a la ciudad en su estructura urbana, en las diferentes tipologías de sus edificaciones, en su actividad económica y en el desarrollo de su medio social y urbano.

3.2 Teorías y modelos de la renta urbana.

Las diferentes teorías económicas del espacio urbano, vienen a dar lugar a la teoría de la renta urbana, por ello es conveniente mencionar que la teoría de la localización es formulada a partir de 1930 en los “campos de la Ciencia Regional y de la Economía

Espacial”³¹, con aplicaciones en estudios de planificación, de base económica y de transporte.

La Tipología de *Max Weber* viene a incorporar la interpretación económica de la ciudad, a través del análisis del origen de los ingresos que se gastan en la ciudad, considerándolos el principal componente de la demanda del mercado urbano. Las diferentes teorías económicas del espacio, son iniciadas por los trabajos de *Johann H. von Thunen* a partir de 1826, destacando la relación que existe en el centro urbano y la región rural que lo rodea como área de mercado, a partir de *von Thunen*, la teoría económica espacial ha sido esencialmente un conjunto de teorías de localización que han venido a expresar esencialmente el análisis económico urbano.

Se han creado diferentes modelos para su interpretación, como el de círculos concéntricos, por el mismo *von Thunen*, o el modelo socio-espacial de *Stuart Chapin*. La teoría de los lugares centrales y sistemas regionales urbanos, por *Walter Christaller* en 1933, da origen al análisis de la jerarquía de las ciudades en una región determinada, misma que fue replanteada por *Zipp* y *W. Izard* entre 1950 y 1960, apoyada por el modelo de los polos de crecimiento y sus áreas de influencia o modelos gravitacionales, de *Francois Perroux*.

Así mismo la incorporación de nuevas variables vienen a ser integradas en la teoría de intercambio de *Losch*, que tiene su base en las formulaciones y explicaciones hechas por *Christaller* entre otros.

La Teoría de la renta del suelo urbano, se ha estructurado de manera general por las aportaciones de teóricos como *Walter Izard*, *Alonso*, *David Ricardo*, *von Thunen*, *Costa* y *Echegaray* entre otros, que han realizado el análisis de la renta del suelo mediante la base de la Teoría Económica y su aplicación hacia los fenómenos territoriales y en forma especial a lo urbano.

³¹ Munizaga Vigil, Gustavo. *Diseño Urbano. Teoría y Método*. Segunda edición, Editorial Alfaomega, Universidad Católica de Chile. 2000.

Los cuales concluyen, para el caso de la renta del suelo urbano: 1. Que si aumentan los ingresos de las familias en la ciudad y los costos del transporte aumentan lentamente, así como la existencia de una mejora en su servicio, las familias buscarán mejores localizaciones en las áreas que ofrezcan “*maximizar su nivel de satisfacción o de ganancia*”³², aumentando con ello la deseabilidad por un área de terreno y en consecuencia dándole valor a un área periférica de la ciudad.

2. El incremento de la demanda de terrenos por el crecimiento demográfico sin producirse el incremento del área urbana, aumentará el valor del suelo, y;

3. La disminución de las distancias y la disminución de los costos del transporte, en el centro urbano reducen los valores del suelo, aumentándolos en la periferia, lo que obliga a la urbanización y extensión del área urbana de la ciudad.

La teoría de la base económica y su explicación del crecimiento urbano concluyen en los métodos de proyección del crecimiento económico y espacial de las ciudades, mediante la preeminencia de las siguientes causas:

1. Los modelos de previsión o predictivos, basados en los multiplicadores del empleo o a las “actividades básicas” o exportadoras, referidas estas a bienes y servicios que satisfacen la demanda externa mas allá de la ciudad.

Estos modelos refieren que las causas exógenas que explican el crecimiento urbano suponen que en una ciudad existen dos tipos de actividades:

Primero: Las no básicas o dependientes de la renta de la población urbana, que satisfacen corrientes de la demanda local.

³² Munizaga Vigil, Gustavo. *Diseño Urbano. Teoría y método*. 2ª edición. Alfaomega. Chile. 2000. p. 131

Segundo: Y las básicas o exportadoras, que son las independientes de la demanda local y que satisfacen la demanda externa y que no son dependientes de la renta del suelo, y sin embargo, influyen en la misma. Estas actividades (básicas exportadoras) se especifican mediante el coeficiente multiplicador del empleo y su relación con las no básicas, a través del nivel que adquiere la renta del suelo urbano y el crecimiento urbano.

Los modelos generales de urbanización, basados en el conjunto de relaciones que determinan el comportamiento de los agentes económicos sobre el área urbana y se explican mediante las “*economías de aglomeración*” dentro de las cuales tenemos las “*economías de localización*” o escala. Todas estas plantean que el resultado de una concentración de actividades productivas en un solo lugar, genera ventajas para la producción y su mercado, mediante la integración de las empresas en un territorio.

Sin embargo la teoría de la base económica solo explica empíricamente la renta del suelo y del crecimiento urbano al establecer las actividades básicas y no básicas, solo se orientan al mercado de exportación.

Finalmente los modelos del transporte, la comunicación y accesibilidad desarrollados por Lowdon Wingo, Melvin Weber y Richard Meier, basados en la ingeniería del transporte, sugieren que las variables de densidad y de la concentración de los patrones de localización y su relación estrecha con la comunicación y la accesibilidad afectan a la renta del suelo al generar en la población un interés por su ubicación en el espacio urbano. Es decir que el transporte es generador de desarrollo urbano.

3.3 Variables que intervienen en la determinación de la renta del suelo.

3.3.1 Variables urbanas.

Es importante mencionar que el estudio y trabajo realizado en distintas disciplinas, la psicología, geografía, economía, sociología, el urbanismo, entre otras, han llevado a su análisis las variables que influyen o “*determinan la formación espacial del valor urbano*,”

*las cuales se pueden agrupar en tres componentes: accesibilidad, calidad del entorno natural y artificial, y jerarquía social*³³

3.3.2 Variables socio-demográficas.

Las condiciones sociales y de densidad poblacional de la ciudad atendidas en la teoría de las variables regionalizadas vienen a contribuir al estudio de la formación espacial de valores. Garner señala (1971) que: *“la distribución específica de los valores del suelo como su equivalente, la estructura de usos de suelo, varían sin duda, de una ciudad a otra, en relación con las circunstancias locales”*.³⁴

Podemos entender, entonces, como variables socio-demográficas aquellas que tiene que ver con la cantidad y el tipo de población de una ciudad, sus características y su localización dentro de la geografía urbana de la ciudad (densidad de usos de suelo).

3.3.3 Variables económicas.

En relación a la teoría de la base económica, éstas se pueden medir a través de la distancia, ubicación y el transporte que existen con referencia al mercado, de una ciudad. von Thunen (1820) lleva a cabo la teoría de la organización espacial o zonas concéntricas, donde destaca que la renta cambia a partir de la distancia con respecto al mercado, lo vendría a llamarse como renta de ubicación, donde, sin duda, el modo de producción, actividad económica, es determinante para cada ciudad. En la actualidad es interés primordial estudiar los cambios económicos que sufren las ciudades y los mercados, a partir de la globalización, y su indudable repercusión en la formación de los valores del suelo urbano, mostrándolos en forma dinámica y constante.

³³ FITCH Osuna, Jesús M. **Tesis Doctoral**. Capítulo II, Las externalidades urbanas ambientales en la formación espacial del valor urbano.

³⁴ Idem.

3.3.4 Variables políticas.

Entendiendo como política, al modo o acción del gobierno, autoridad, por llevar acabo algo en beneficio de una colectividad, se puede mencionar que las variables políticas en que se encuentra inmersa la renta del suelo urbano, serían las políticas de carácter urbano, a través de los diferentes esquemas del desarrollo urbano que tiene las ciudades, planes y programas de desarrollo urbano, donde quedan manifiestos los intereses públicos y privados de la ciudad. Atendidas, también, por las diferentes teorías de la planificación urbana.

Otra variable política, es aquella que tiene que ver con fines recaudatorios, por parte del gobierno (autoridad), a través del establecimiento del catastro, del impuesto sobre la renta (ISR) sobre la enajenación de bienes inmuebles y del impuesto de mejoría.

3.3.5 Variables Físicas.

Las condiciones físicas de un lugar, ciudad, influyen determinante mente en la formación de los valores urbanos, destacando su medio natural (ambiente), geográfico, su infraestructura y equipamiento y la tipología de sus edificaciones en el desarrollo urbano de las ciudades.

El análisis de las relaciones de interdependencia existentes entre las localizaciones individuales y el equilibrio espacial general (variables físicas), de A. Lösch en 1954, conlleva a la explicación de una red urbana, referenciándolo a los trabajos de Christaller que con anterioridad se habían explicado, desde la teoría de sectores múltiples.

Como se puede apreciar, después de pasar revista a este breve desarrollo, los cinco campos de variables observadas, ofrecen al menos dieciséis indicadores los cuales pueden ser aplicables al abordar el caso de estudio. Esto puede ser digno de consideración al menos en dos momentos significativos. El primero al inicio de la gestión y construcción del proyecto, y en un segundo momento, aunque susceptible de algunas modificaciones en el lapso posterior a la conclusión del proyecto, a partir de lo cual es posible estimar mediante la confrontación de estas variables, el impacto en la renta del suelo.

3.4 La valuación actual.

Para complementar este apartado daremos paso a un recuento del panorama en que se encuentra inmerso el campo de la valuación inmobiliaria y algunos nexos de esta con los estudios de planificación urbana. Cabe indicar que los siguientes apartados más que buscar expresar la totalidad de dicho campo, más bien pretenden mostrar una serie de parámetros en los que se enlazan la renta del suelo urbano, los análisis sobre algunos factores de la planeación y en su caso algunos ejemplos, acciones o estudios relacionados con la planificación urbana.

3.4.1 El Instituto Lincoln Land Policy.

El Instituto Lincoln fue fundado en 1974 por la Fundación Lincoln, creada en Phoenix en 1946 por John C. Lincoln. El señor Lincoln se interesó por las políticas de suelo a través de las ideas expresadas por Henry George, autor de Progreso y pobreza (1879). En la actualidad, el Instituto Lincoln se ha convertido en un punto de referencia para la realización de investigaciones internacionales, facilitando el análisis y la discusión sobre el uso y tributación del suelo. Dicho Instituto reúne a académicos, profesionales, funcionarios públicos, asesores políticos, periodistas y ciudadanos interesados, con el objetivo de intercambiar información y mejorar la calidad del debate público³⁵.

El Instituto Lincoln se propone mejorar el diálogo sobre el desarrollo urbano, el ambiente construido y las políticas tributarias en los Estados Unidos y otros países. El Instituto Lincoln brinda análisis y evaluaciones imparciales orientadas a mejorar la toma de decisiones regulatorias, de políticas y planeamiento por medio de investigaciones, capacitación, conferencias, proyectos de demostración, publicaciones y productos multimedia.

Para ello dicho instituto ha instituido variados cursos que ofrece tanto presenciales como a distancia, además de conferencias, seminarios y talleres que son diseñados para capacitar a actores públicos y privados.

³⁵ <http://www.lincolnst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/sobre-el-instituto-lincoln.asp>

La participación en los cursos es por selección basada en una postulación. Los criterios de selección son definidos para cada evento; no obstante, siempre se busca la diversidad de profesiones y representatividad geográfica. Los seminarios, conferencias y talleres normalmente son de participación abierta, contemplando dos modalidades: cursos, conferencias y seminarios presenciales y un apartado dedicado a la educación a distancia³⁶.

Cabe destacar que desde 1993, el Programa para América Latina y el Caribe ha ampliado y consolidado su presencia mediante su apoyo a eventos educativos de capacitación, investigaciones y difusión de información y conocimientos en temas relacionados con políticas de suelo. Los usuarios claves están compuestos por tomadores de decisión, asesores y técnicos, incluyendo a legisladores y oficiales ejecutores de políticas, así como también académicos y profesionales. Dicho programa esta apoyado por redes locales de profesionales expertos, quienes ayudan al Instituto a detectar temas claves en el debate, identificar contrapartes y socios, convocar audiencias, investigar temas críticos, y desarrollar materiales pedagógicos relevantes que complementan el programa de estudios base³⁷.

El “*Programa para América Latina y el Caribe*” abarca seis temas centrales: *Recuperación de Plusvalías*. Se enfoca en los aspectos legales, económicos y administrativos relacionados con la movilización directa o indirecta de los incrementos de valor del suelo como instrumento para promover el desarrollo urbano y beneficiar a la comunidad en general.

Tributación Inmobiliaria, Valuación y Catastros. Se concentra el esfuerzo en los impuestos que inciden directa o indirectamente sobre el valor del suelo, el diseño y manejo adecuado de los catastros y sistemas de información

³⁶ <http://www.lincolnst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/educacion.asp>

³⁷ Idem,

territorial, y la evaluación de los métodos para promover mayor equidad y eficiencia en la tributación inmobiliaria.

Proyectos de (Re) Desarrollo Urbano a Gran Escala. Se estudian estas operaciones desde sus aspectos urbanísticos, sus contenidos sociales y económicos, y sus efectos sobre el uso de suelo existente en general y sobre los mercados de suelo en particular. También se consideran las negociaciones entre agentes y el desafío de inclusión social inherentes en estos proyectos.

Informalidad. Se discuten las conexiones entre los mercados de suelo formal e informal y los contenidos e impactos urbanos de los programas de regularización de la tenencia y mejoramiento urbanístico de asentamientos populares.

Análisis de Mercados de Suelo Urbano. Se presentan las herramientas, técnicas y métodos adecuados para el análisis empírico tierra en sus manifestaciones generales y particulares en las ciudades latinoamericanas y para la interpretación de los atributos específicos a la complejidad y dinámicas de los mercados de suelo urbanos formales e informales³⁸.

Dimensión Jurídica de las Políticas de Suelo. Se examinan los fundamentos jurídicos de las instituciones y legislaciones así como las políticas de suelo y sus instrumentos de intervención pública. Se da atención especial a la incidencia de las prerrogativas del derecho de propiedad del suelo y su relación con la regulación pública del suelo.

Sin embargo cabe resaltar, que realizando un análisis interno a la metodología que propone el Instituto Lincoln, está basada en cuatro métodos básicos para la determinación de la renta del suelo urbano. Estos son el método

³⁸ <http://www.lincolninst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/>

del costo de reposición depreciado, el método de capitalización de la renta, el método residual y el método del potencial de desarrollo³⁹.

3.4.2 Centre de política del sòl i valoracions.

El centro de políticas del suelo y valoraciones es un grupo que estudia la calidad de vida urbana, es dependiente de la Universidad Politécnica de Cataluña con sede en Barcelona España⁴⁰.

Dicho centro es una unidad que en su interior presenta cinco líneas de investigación. La primera llamada línea de valoración urbana e inmobiliaria, se presenta como una de las dos líneas relacionada con este estudio e integra varios temas de investigación como son: Medidas integradas del factor de localización en la valuación inmobiliaria, metodología de minimización de riesgos en la promoción inmobiliaria, utilización de nuevas técnicas en la valuación inmobiliaria entre las cuales destacan las redes neuronales y los árboles de desición, la evaluación de las extremidades del comercio informal sobre los valores inmobiliarios y la influencia de los sub – centros de empleo sobre los valores urbanos⁴¹.

La línea de planificación urbana y territorial, también de interés para este estudio tiene como temas de investigación: la expansión urbana discontinua y accesibilidad territorial, el planeamiento territorial: alcance y limitaciones de los planes directores urbanísticos, el método de medición para determinar el grado de compacidad o dispersión, la aproximación empírica al análisis de la estructura socio-económica de las ciudades metropolitanas, el modelo de urbanización costera: morfología y complejidad a escala territorial y urbana, el efecto de la funcionalidad espacio- temporal de la población sobre la estructura espacial de actividades de la ciudad, la estructura urbana y la ciudad dispersa desde la perspectiva de la movilidad,

³⁹ 1100_Valuaciones20FV1002.pdf

⁴⁰ <http://www.upc.edu/cpsv/indexpresentacio.htm>

⁴¹ <http://www.upc.edu/cpsv/indexrecerca.htm>

la estructura urbana y su relación con el proceso de segregación socio – espacial y los factores de la asignación del uso del suelo en el planeamiento urbanístico.

Además de estas dos líneas que tienen relación con nuestro proyecto el centro cultiva la línea de tecnologías de la información aplicadas al análisis territorial y urbano la línea de gestión de la ciudad y el territorio y la línea de medio ambiente urbano y sostenibilidad⁴².

Cabe señalar que de manera similar al Instituto Lincoln, este centro de estudios, también le da suma importancia a los métodos informáticos como parte técnica inherente a los procesos urbanos, ofrece también variados cursos, aunque estos son de carácter académico de segundo ciclo. En cuanto a los métodos utilizados por dicho centro, plantea entre otros factores a nivel de valuación urbana un todo integrado considerando los siguientes elementos: El Valor inicial. Las singularidades de la expropiación urbanística. La valoración catastral de los inmuebles rústicos. La valoración urbanística. La valoración en la retasación. La valoración de otros bienes o derechos inmobiliarios diferentes del suelo.

Incluye además las indemnizaciones producidas por cambios en el planeamiento y para la ejecución de la ordenación urbanística. En cuanto a la valuación de renta del suelo también utiliza el Método residual dinámico de valoración del suelo⁴³.

3.4.3 Univerddidade Federal do Rio de Janeiro.

Un ejemplo del ámbito latinoamericano es el Instituto de Investigaciones Universitarias dependiente de la Universidade Federal de Río de Janeiro. Cabe señalar que ahí se ofrecen estudios a nivel urbanístico en el amplio abanico que esto implica. El programa llamado PROURB tiene como objetivo avanzar en la reflexión teórica y metodológica sobre el urbanismo, estudiando sus teorías e historia de las ciudades y el pensamiento

⁴² <http://www.upc.edu/cpsv/indexrecerca.htm>

⁴³ <http://formaciocontinua.upc.edu/esp/cursos/valoracions-immobiliaries/21001400/>

urbanístico, la forma urbana, sus metodologías y su práctica en proyectos urbanos. Ofrece cursos de maestría desde 1994 y de doctorado desde 2002⁴⁴.

Su campo disciplinar tiene como objeto de estudio la ciudad y trata de su organización físico – espacial y las intervenciones sobre el espacio urbano, aborda procesos de construcción y producción de espacios sea proyectado o construido. Analiza la organización espacial y las teorías sobre la ciudad a partir de una perspectiva crítica e histórica trabaja proyectos urbanos en cuanto practica proyectual y como proceso dinámico de intervenciones sobre el espacio construido considerando la interaccion entre los diversos agentes que intervienen en ella.

También pretende introducir indagaciones sobre la morfología del ambiente construido y sus apropiaciones y uso por parte de sus habitantes, las relaciones entre espacios públicos y privados y los proyectos urbanísticos y sus mecanismos de implementación y gestación y la actuación del estado en sus decisiones sobre intervenciones, gestación y políticas urbanas. Analiza el desarrollo urbano en función a la racionalidad de recursos disponibles, el bienestar social y valora el patrimonio histórico y documenta las condiciones ambientales⁴⁵.

Sus líneas de investigación incluyen: Morfología, estructura y proyectos del espacio urbano, asentamientos populares invasiones y habitaciones, ambiente urbano y paisajismo, historia de las ciudades y el urbanismo, y también tiene un apartado que se ocupa de la gráfica digital para la representación del urbanismo⁴⁶.

⁴⁴ <http://www.prourb.fau.ufrj.br/>

⁴⁵ http://www.ippur.ufrj.br/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=14

⁴⁶ http://www.lincolnst.edu/pubs/333_Desaf%3%ados-que-confronta-el-sistema-fiscal-sobre-la-propiedad-inmobiliaria-en-Porto-Alegre--Brasil

Al igual que el instituto Lincoln y el Centre de estudios de Cataluña, el Instituto de investigaciones de la Universidade Federal do Río de Janeiro, se ocupa más ampliamente de visualizar el fenómeno urbano con visos de totalidad. No hemos encontrado datos sobre algún curso en específico que trate de la renta del suelo urbano, aunque es posible que en alguno de sus cursos lo considere.

Sin embargo, en cuanto a los métodos de valuación de la renta del suelo, cabe señalar que se utilizan el método de costo aunque, De Cesare indica que entre algunos de los problemas del método del costo figuran la desvinculación que hay entre las tablas de costos y el rendimiento del mercado de bienes raíces y la baja correlación que existe entre las tasas de depreciación adoptadas y la reducción del precio debido a la edad, caída en desuso o deterioro de las edificaciones.

Para redondear, De Cesare indica que el cálculo de la tasa efectiva se obtiene a partir del tributo inmobiliario real, dividido por el precio de venta. La tasa regulativa se obtiene a partir del tributo por propiedad que se obtendría según el precio de venta. La tasa efectiva es mucho más baja que la regulativa, La distribución de la carga de impuestos se ha visto afectada por los métodos impropios de valuación, no sólo por la falta de relación entre los valores catastrales y los comerciales, sino también por la clasificación incorrecta de las propiedades. Aunque cabe señalar que esta posición esta bajo el influjo del Instituto Lincoln para Brasil⁴⁷.

3.4.4 El Colegio de México.

Los orígenes de El Colegio de México se remontan a La Casa de España en México (1938-1940), refugio de intelectuales españoles republicanos, origen y logro de grandes obras académicas, renovadora de la cultura mexicana. En marzo de 1939, el presidente Lázaro Cárdenas nombró a Alfonso Reyes presidente de La Casa de

⁴⁷ http://www.lincolnst.edu/pubs/333_Desaf%3%ados-que-confronta-el-sistema-fiscal-sobre-la-propiedad-inmobiliaria-en-Porto-Alegre--Brasil

España. En 1941 creó el Centro de Estudios Históricos, el más antiguo de esta institución.

En 1961 se agregaron a sus objetivos el impartir enseñanzas a nivel universitario, post- profesional o especial, en las ramas de conocimientos humanísticos y de las ciencias sociales y políticas. En 1964 se creó el Centro de Estudios Económicos y Demográficos. De 1995 hasta 2005, se inauguran nuevos programas académicos⁴⁸

Actualmente El Colegio de México imparte 18 programas de licenciatura, maestría y doctorado; dos son licenciaturas: "*Relaciones Internacionales*" y "*Política y Administración Pública*", y el resto son programas de postgrado. Entre ellos se cuentan los doctorados en Historia, en Lingüística, en Literatura Hispánica y en Ciencias Sociales con Especialidad en Sociología, así como las Maestrías en Demografía y en Economía. En el CEDUA se imparte también la maestría en Estudios Urbanos y el Doctorado en Estudios de Población.

El Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales inició sus actividades en 1964 como Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED), con el propósito de realizar y promover investigación y docencia en estudios relacionados con la población y la urbanización en México y América Latina. Ante las profundas transformaciones de carácter demográfico, urbano y económico experimentadas por el país, el CEED registró un aumento considerable de sus actividades, dando pauta en 1981 a su división y la creación de dos nuevos centros: el Centro de Estudios Económicos (CEE) y el Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano (CEDDU).

A partir de los años ochenta en el CEDDU se inició el estudio de los aspectos ambientales vinculados con la población y el desarrollo urbano, situación que se fue consolidando con el paso del tiempo, por lo que en 2004 se aprobó institucionalizar

⁴⁸ http://www.colmex.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=87

este campo de conocimiento y cambiar su nombre a Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales (CEDUA)⁴⁹.

Por su parte, la investigación en el área de Desarrollo Urbano inició en 1966 con un exhaustivo estudio del proceso de urbanización en México, coordinado por Luis Unikel. En la década de los setenta se desarrollaron diversas investigaciones sobre los problemas urbanos más relevantes de ese tiempo, acciones del Estado en materia habitacional; mercado inmobiliario en la Ciudad de México; características económicas de las ciudades mexicanas; proceso de industrialización en la Ciudad de México; delimitación de zonas metropolitanas y del sistema de ciudades, y examen de la planificación urbano-regional en México.

A partir de los ochenta la orientación y el interés se trasladaron hacia otros temas, derivados de las transformaciones económicas y sociales en México y del proceso de globalización, siendo ejemplos los trabajos sobre: medio ambiente urbano, localización y cambio tecnológico, gestión urbana, ciudades medias, competitividad de las ciudades, además de avances en el estudio de problemas sociales como pobreza urbana, crecimiento de la Ciudad de México sobre terrenos de propiedad social, y calidad de vida de la población en la Ciudad de México, entre otros⁵⁰.

En cuanto a difusión, el CEDUA ha publicado alrededor de 100 investigaciones como libros editados por El Colegio de México, a los que se suma una cantidad similar de libros publicados por otras editoriales. De manera complementaria, el Centro cuenta con la revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, la cual se publica de manera cuatrimestral.

Cabe señalar que el Colegio de México, al igual que el centro de investigaciones de Rio de Janeiro, busca cumplimentar un amplio espectro sobre la problemática urbana, sin entrar en pormenores sobre la renta del suelo urbano, aunque en algunos estudios sí aparezca esta temática a manera de referencia.

⁴⁹ http://www.colmex.mx/centros/elemento_instancias.jsp?id_elemento=141

⁵⁰ http://www.colmex.mx/centros/elemento_instancias.jsp?id_elemento=141

No obstante, es necesario señalar que algunas publicaciones si indican este renglón en función a algo más integral, como el caso de el estudio sobre desarrollo y urbanización regional en México 1970 - 1990, donde Salvador Rivera, indica la urbanización regional como una función del nivel de ingresos y la estructura de producción, esto dentro del campo de la economía urbana⁵¹.

3.4.5 El Colegio Mexiquense.

El Colegio Mexiquense, es una Asociación Civil y fue fundado el 1° de octubre de 1986 y está situado al poniente de la ciudad de Toluca. Dicho colegio está comprometido con un proyecto de desarrollo académico en los ámbitos municipal, regional, estatal y nacional, y en conformar un espacio de reflexión y análisis en el conocimiento de las ciencias sociales.

Su importancia institucional reside en dar respuestas a las preguntas que surgen en los ámbitos social, económico, político, administrativo y territorial del país, mediante las herramientas de la investigación académica y las aportaciones de sus investigadores⁵².

Entre sus objetivos destaca el *“Realizar y promover investigaciones en las ciencias sociales y humanidades en torno a cuestiones y problemas de importancia para el estado de México, cuyos resultados puedan ser de utilidad en la formulación de políticas y ayuden a la toma de decisiones en el proceso del desarrollo de la entidad y del país, así como de las propias disciplinas”*⁵³.

Dependen de dicho colegio, tres centros de investigación: el centro de estudios históricos, el centro de estudios sociales y el centro de estudios socio espaciales y de políticas públicas⁵⁴. Cabe destacar que tiene un programa académico denominado: Programa de estudios urbanos y ambientales, PROURBA, el cual tiene como objetivo constituir uno de los principales centros de investigación sobre los fenómenos urbanos

⁵¹ Rivera, Salvador, Desarrollo y urbanización regional en México 1970 -1990, México, estudios demográficos y urbanos, volumen 9, número 27, septiembre diciembre 1994, editado por El Colegio de México.

⁵² <http://www.cmq.edu.mx/infgen.html>

⁵³ <http://www.cmq.edu.mx/objetivos.html>

⁵⁴ <http://www.cmq.edu.mx/centros-de-estudio.html>

metropolitanos tanto a nivel nacional como internacional así como realizar proyectos de cobertura nacional e internacional que aborden los problemas del desarrollo urbano, la sustentabilidad de las ciudades y los fenómenos metropolitanos, publicar estos trabajos y conformar una base de datos especializada al respecto⁵⁵.

Uno de sus investigadores principales es Alfonso Iracheta Cenecorta, con variadas publicaciones al respecto, entre las que destacan para este caso de estudio: *“Políticas públicas para gobernar las metrópolis”*,⁵⁶ entre otras. Cabe destacar que también Iracheta (2010) se presenta como el encargado de desarrollo metropolitano y de estudios urbano regionales dentro de la coordinación técnica de la Comisión Interparlamentaria para la reforma de la Ley de Asentamientos Humanos y Coordinación Metropolitana, actualmente en curso,⁵⁷ además de ser uno de los referentes principales de nuestros capítulos antecedentes.

3.4.6 Programa Universitario de Estudios de la Ciudad.

El Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC) pertenece a la Universidad Nacional Autónoma de México, y está adscrito a la Coordinación de Humanidades, que tiene como misión vincular los esfuerzos académicos, metodológicos y técnicos de las personas y grupos que trabajan en torno a los temas urbanos y regionales.

El PUEC, indica que: planea, apoya y promueve el desarrollo de actividades de investigación, formación, docencia, extensión y documentación, al tiempo que difunde los conocimientos y experiencias derivados de las investigaciones y demás actividades que se desarrollan en el campo de los estudios urbano-regionales, con el fin de aportar elementos para el conocimiento, la transformación positiva y el desarrollo de las ciudades⁵⁸.

⁵⁵ <http://www.cmq.edu.mx/programasinv/487-programa-de-estudios-urbanos-y-ambientales-prourba.html>

⁵⁶ Iracheta, Cenecorta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis*, México, El Colegio Mexiquense y Editorial Porrúa, 2009.

⁵⁷ <http://www.mesaiinterparlamentaria.gob.mx/coordinacion.php?Guarda1=Coordinaci%C3%B3n+t%C3%A9cnica>

⁵⁸ <http://www.puec.unam.mx/>

Para cumplir con los objetivos trazados en su acuerdo de creación, el trabajo del PUEC se desarrolla en tres vertientes: Primera, se dedica el impulso de la vinculación académica a través de convenios de colaboración con diversos sectores de la sociedad para realizar investigación básica y aplicada en proyectos multidisciplinarios. Segunda: estimula la formación de recursos humanos a través de programas propios que respondan a las necesidades y problemáticas del estudio y gestión de los entornos urbanos. Tercera: organiza actividades de difusión y divulgación de temas relacionados con el desarrollo urbano – metropolitano mediante docencia y generación de información y elaboración de productos editoriales⁵⁹.

Para ello Considera que siete de cada diez mexicanos vive en una ciudad, que más del 90% de la riqueza se produce en ellas y que los nuevos patrones migratorios son fundamentalmente interurbanos, y reitera la importancia de estudiar las ciudades como entidades vivas y complejas que exigen perspectivas multidisciplinarias de trabajo.

Entre otras investigaciones, dicho Programa ha tenido a su cargo la elaboración de diversos estudios de donde destacan: El proyecto del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, El Programa parcial de desarrollo urbano del centro de Colima, La elaboración del diagnostico para la actualización del Programa de Desarrollo Urbano del centro de población de Colima, y el estudio del programa comunitario de mejoramiento barrial de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal. 2008⁶⁰.

Cabe señalar, que al igual que El Colegio de México y El Colegio Mexiquense, este Programa no incluye de manera puntual los estudios sobre la renta del suelo urbano, sin embargo, sus perspectivas si apuntan al estudio de los fenómenos urbanos en las ciudades mexicanas.

⁵⁹ <http://www.puec.unam.mx/que%20hacemos.html>

⁶⁰ <http://www.puec.unam.mx/estudios%20y%20proyectos%20realizados.html>

3.4 7 Síntesis del panorama general.

En síntesis, para cerrar a manera de conclusión esta primera parte, destinada a la revisión de un marco general referencial sobre las políticas públicas, las diversas teorías de la planificación urbana y las teorías sobre la renta del suelo urbano, estamos en posibilidades, considerando no solo los elementos desprendidos de estos tres amplios campos, de un material suficiente tanto conceptual como metodológico y de referencias no solo sobre el campo de acción de cada uno de ellos, sino también en la posibilidad de generar el subsecuente cruce de información y restablecimiento de relaciones significativas entre los tres campos mencionados, como para dar paso a la siguiente parte y ver el desarrollo de la génesis, apertura y habilitación del boulevard Luis Donaldo Colosio a la luz del marco señalado.

Esto con el objeto, no solo de explicar el fenómeno urbano sino también de plantear una metodología de estudio sobre esta importante vialidad, así como de derivar y evaluar las consecuencias que generó la aplicación de una política pública de desarrollo urbano sobre la zona norte de la ciudad de Saltillo, en términos de la renta del suelo urbano.

CAPITULO 4

La Propuesta metodológica: Tres visiones integradoras.

SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASO. EL BOULEVARD LUIS DONALDO COLOSIO EN SALTILLO.

Capítulo IV: La propuesta metodológica: Tres visiones integradoras

Una vez visto el panorama general de las políticas públicas, de las teorías de planificación y de las teorías de la renta del suelo, toca ahora el turno de intentar plantear un método para aplicar a nuestro estudio de caso.

Para dar curso a este apartado, de corte metodológico, plantearemos que hemos elegido entre numerosos casos, uno que nos llamó la atención, no solo por la intervención de los medios de comunicación masivos y la opinión pública que suscito su proyecto y apertura, sino fundamentalmente por el sentido que tomo, tanto a nivel de propuesta, como de desarrollo y por ser uno de los casos en que la obra ya se encuentra realizada. Otro de los puntos que nos llamo la atención es que a partir de un rastreo inicial, parecía que podíamos obtener buenas fuentes de información que soportaran su análisis consecuente, nos referimos al Boulevard Luis Donald Colosio ubicado en la ciudad de Saltillo, Coahuila .

En cuanto a la parte metodológica general seguimos el postulado expresado por Héctor Gaete Feres, en su tesis de grado denominada. *“Hacia un modelo de administración y gestión del urbanismo para ciudades intermedias”*

En dicha tesis nos indica que esta es del tipo de investigaciones tiende a ser: *“descriptiva exploratoria y el proceso de la investigación se desarrolla por usos integrados de descripciones y exploraciones hacia la causación ya sea para fortalecer la conceptualización, para describir contradicciones o para encontrar las fisuras a través de las cuales introducir los aportes propios al conocimiento”*⁶¹.

⁶¹ http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0725105-155807/index_cs.html

Siendo más específicos, y considerando las similitudes que guarda nuestro caso de estudio con lo expresado por Gaete, es necesario considerar que, al tratarse de varios campos del conocimiento que desde distintos puntos de vista confluyen sobre un fenómeno determinado, debe considerar: *“El tipo de investigación, por ser adecuada a los propósitos, es descriptiva-exploratoria. Se desarrolló integrando caracterizaciones y análisis de la situación tradicional actual y haciendo las exploraciones estratégicas; ambas hacia la causación para fortalecer la conceptualización, describir las contradicciones o encontrar las fisuras a través de las cuales introducir las aportaciones.*

La investigación se enfrenta; vía enfoque metodológico, buscando desde una postura holística la articulación y convergencias disciplinarias; a la tradicional compartimentación del conocimiento en urbanismo y a la visión sectorial en la conducción y tratamiento de las áreas urbanas. Esto porque la ciudad es de alta complejidad e integración de los sistemas que en ella se despliegan”⁶².

Provistos de estos dos elementos: el marco referencial y las consideraciones metodológicas indicadas en el modelo propuesto por Héctor Gaete, emprendimos el estudio de caso que a continuación se detalla, dividido en tres visiones secuenciales:

4.1 Visión de las políticas públicas.

Como hemos visto en el capítulo primero de la primera parte de este estudio, las políticas públicas en México se remontan al primer cuarto de siglo XX, de ahí en adelante, dicha ley ha servido para examinar y aprobar las inversiones del sector público vía el gobierno federal, a manera de visualización cabe destacar que a partir de 1993 los Planes Nacionales de Desarrollo, se conformaron por mandato constitucional con la intención de: *“realizar los trámites y registros correspondientes al control y evaluación del ejercicio del gasto público, así como presidir las instancias de coordinación que debían establecerse para el seguimiento del gasto público y sus resultados”⁶³.*

⁶² http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0725105-155807/index_cs.html

⁶³ Cefp0962007.pdf, Cámara de Diputados, (noviembre, 2010)

Las consecuentes instancias para el seguimiento del mencionado gasto público, se derivarían hacia los Planes Estatales de Desarrollo, y de estos a los Planes Municipales de Desarrollo respectivos. Para efectos de seguimiento de estos elementos, en el caso de buscar el origen de una política pública específica planteamos que es conveniente seguir la siguiente ruta:

Ámbito de competencia	Instrumento	Elementos
Federal	Ley de Planeación del Gobierno Federal	Registros generales de país para la inversión del gasto público.
Estatad	Plan Estatal de Desarrollo	Registros generales orientados a la Entidad Federativa para la inversión del gasto público.
Municipal	Plan Municipal de Desarrollo	Registros generales orientados al municipio para la inversión del gasto público.

Grafico 1: Ámbitos de competencia de las Políticas Públicas en México.

4.2 Visión de la planificación urbana.

Como hemos visto en el capítulo segundo de la primera parte, la Ley de Asentamientos Humanos y en específico los Planes de Desarrollo Urbano son los instrumentos mediante los cuales se pretende entre otras cosas: *“propiciar las condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura, y equipamiento urbano y mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos”*⁶⁴.

Las consecuentes instancias para el seguimiento del mencionado objetivo, se derivarían hacia las leyes estatales de asentamientos humanos y en específico hacia los planes estatales de desarrollo urbano, y de estos, hacia los planes municipales de desarrollo urbano respectivos. Al igual que para las políticas públicas, para efectos de seguimiento de los elementos de desarrollo urbano, en el caso de buscar la consecución y origen de una política pública orientada al desarrollo urbano es conveniente visualizar la siguiente ruta:

Ámbito de Competencia	Instrumentos Generales	Instrumentos Específicos	Elementos
Federal	Ley de Asentamientos Humanos		Objetivos Generales
Estatal	Ley de Asentamientos Humanos	Plan de Desarrollo Urbano Estatal	Objetivos generales
Municipal		Plan de Desarrollo Urbano Municipal	Indicadores específicos

Grafico 2: Ámbitos de competencia del desarrollo urbano en México

⁶⁴ <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt3.pdf>

4.3 Visión de la renta del suelo.

Como hemos visto en el capítulo tercero de la primera parte, la renta del suelo urbano y en específico la renta del suelo, consecuencia de la aplicación de una política pública instrumentada bajo el esquema de la puesta en práctica de un objetivo de la Ley de Asentamientos Humanos a través de lo expresado dentro un plan de desarrollo urbano estatal o municipal está en función al: *“impacto de las políticas públicas que establecen la intensidad y uso del suelo representa uno de los principales factores en la determinación de los precios. En otras palabras, la estructura de valores de la tierra urbana se relaciona con el uso al que se puede destinar y lo que sobre ella se puede construir”*⁶⁵. Las consecuentes instancias para el seguimiento del origen de la renta del suelo urbano, estaría en función directa de la Ley Estatal de Asentamientos Humanos respectiva y en específico anclada a un Plan Estatal de Desarrollo Urbano y tendría su origen más próximo en el Plan Municipal de Desarrollo Urbano respectivo.

Al igual que para las políticas públicas y las leyes de asentamientos humanos y los planes de desarrollo urbano estatal y municipal, para efectos de seguimiento del origen de la renta del suelo urbano, en el caso de buscar la consecución derivada de una política pública orientada al desarrollo urbano es conveniente visualizar la siguiente ruta:

Ámbitos de competencia	Políticas publicas	Planificación urbana	Planificación urbana
Federal	Ley de Planeación	Ley de Asentamientos Humanos	
Estatal	Programa Estatal de Desarrollo	Ley de Asentamientos Humanos	Plan de Desarrollo Urbano Estatal
Municipal	Programa Municipal de Desarrollo		Plan de Desarrollo Urbano Municipal

Gráfico 3: Matriz general para determinar el origen de la renta del suelo urbano a partir de una política pública.

⁶⁵ <http://esepuba.files.wordpress.com/2010/03/tesis-guillermina-uriza.pdf>

4.4 Integración y propuesta metodológica.

En síntesis, si trazamos una correspondencia entre lo expresado en nuestra primera parte, denominada marco referencial y lo expresado por Héctor Gaete, en cuanto a un modelo metodológico aplicado a los campos del conocimiento enunciados en esta investigación, tendríamos la siguiente correspondencia:

Elementos a observar:	Objetivos de su estudio:
Políticas publicas	Determinar las causas que dieron origen al fenómeno a observar.
Leyes de asentamientos humanos y planes de desarrollo urbano	Conocer los instrumentos que justifican y explican la aparición del fenómeno.
Teorías de la renta del suelo urbano	Conocer los efectos que produjo la aplicación de los elementos anteriores en el estudio de caso.

Grafico 4: Elementos y objetivos del estudio de caso.

A manera de síntesis y con la intención de aclarar, los cuatro postulados realizados en este apartado, es necesario considerar a nivel metodológico que mas que buscar aplicar un modelo en específico y sobre todo considerando la ausencia de estudios de caso similares al presente, se busco plantear un diseño que fuera operativo para el estudio de caso que se presentaba para su análisis y explicación.

La elección de manejar lo postulado por Héctor Gaete, para dotar de una dirección general a este trabajo, fue basado fundamentalmente por tener un panorama multifactorial, el cual da sustento a una serie de consideraciones de diversa índole en función precisamente de enlazar los tres ámbitos básicos de esta investigación: las políticas públicas, la planificación urbana y la renta del suelo.

Es necesario aclarar, así mismo que el objetivo general de este apartado fue mostrar un modelo de observación y documentación que permita secuenciar un estudio de caso a nivel urbano derivado de la aplicación de una política pública, antes que aplicar un método determinado a corroborar o no, su consecuente validez a nivel tanto de políticas públicas, planificación urbana o bien, la renta del suelo urbano, cada vez que cada una de estas merecen un estudio y la elaboración o aplicación de una metodología específica y por separado. A continuación se presenta la aplicación de este modelo al caso específico de estudio: el Boulevard Luis Donaldo Colosio en Saltillo, Coahuila.

CAPITULO 5

Las políticas públicas en Saltillo y el Boulevard Luis Donaldo Colosio.

Capitulo V.

Las Políticas Públicas en Saltillo y el boulevard Luis Donaldo Colosio.

5.1 Antecedentes históricos.

A diferencia del centro del país, en el noreste mexicano, debido al carácter de sus habitantes, no se tiene referencia de la existencia de organización de gobiernos comunales. La agrupación humana a partir de pequeños grupos nómadas tampoco permitió los grandes asentamientos humanos. La estancia a través de un amplio territorio de pequeñas tribus, eran probablemente estacionales e implicaban una amplia movilidad territorial. Tal es el caso de la actual ubicación de los terrenos adyacentes al lado norte de la actual ciudad de Saltillo⁶⁶.

La colonización de América, derivó fundamentalmente bajo la forma de Ayuntamientos. El nacimiento de las ciudades norestenses, como en el caso de Saltillo, están determinadas precisamente por la aparición de las alcaldías. Los primeros ayuntamientos saltillenses que se tienen referencias son de los años 1577, 1581 y 1582. En el ayuntamiento de la villa del Santiago del Saltillo, figura el alcalde, auxiliado por el cabildo donde se depositaba la autoridad y responsabilidad de gobernar y administrar la nascente comunidad.

Las funciones de dicha corporación incluían la administración de los fondos municipales, la ejecución de obras públicas, la atención de los servicios urbanos y el reparto de tierras. Para ello se reunían al menos una vez al año⁶⁷.

Para 1591 la llegada al valle de Saltillo, de colonos tlaxcaltecas significó la aparición de los cabildos tlaxcaltecas, desde ese año hasta 1834, cuando se fusionaron ambos cabildos bajo la forma de una sola ciudad. La manera de operar y las

⁶⁶ Véase al respecto para Coahuila en general a Cecilia Sheridan, Anónimos y desterrados. La contienda por el sitio que llaman de Quauyla. Siglos XVI – XVIII, Centro de Investigaciones y estudios en Antropología Social y Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000 y para Saltillo en particular a Carlo Manuel Valdes, La gente del mezquite. Los Nómadas del noreste en la colonia, Centro de Investigaciones y estudios en Antropología Social, 1995.

⁶⁷ Dávila del Bosque, Ildefonso, Alcaldes de Saltillo. La autoridad local, desde Alberto del Canto a los actuales municipios. 1577 – 1999, México, Archivo Municipal de Saltillo, 1999.

funciones de los cabildos tlaxcaltecas eran similares a sus homónimas españolas tan solo diferenciadas por la figura de un capitán protector y justicia mayor que era nombrado directamente por el Virrey en turno, supervisaba las reuniones, garantizaba el cumplimiento de las disposiciones reales, conservaba la independencia administrativa del pueblo de indios y elevaba ante las autoridades centrales los problemas y solicitudes⁶⁸.

Hasta donde las referencias alcanzan, la parte norte del valle de Saltillo, era dependiente del ayuntamiento de la villa de españoles del Santiago del Saltillo. Y la mayor parte de su área estaba conformada por una serie de haciendas agrícolas las cuales proveían principalmente de trigo a las dos ciudades contiguas.

Durante casi todo el gobierno colonial dichos ayuntamientos estuvieron subordinados al estado español en América. Hacia mediados del siglo XVIII, los borbones, príncipes de la ilustración introdujeron nuevas formas de gobierno de organización y de administración, sin embargo, esto no interrumpió la sucesión de alcaldes y cabildos.

Miguel Ramos Arizpe, fue diputado ante las cortes de Cádiz, y en sus estudios sobre la región noreste, se ven claros indicios de políticas públicas bajo el régimen borbónico, la gente, la productividad de los territorios y las ciudades forman parte integral del discurso de este diputado, en función a las llamadas provincias internas de oriente.

Para 1821 se reconoció a Saltillo como miembro integral de la Nación Mexicana. Bajo la ley del 4 de marzo de 1834, los poblados gemelos: Saltillo y San Estaban, unificaron sus cabildos en una sola corporación municipal, constituyendo así la ciudad de Saltillo⁶⁹.

Así el área norte de la ciudad, constituida todavía por terrenos privados dedicados al cultivo agrícola pasó como área adyacente al recién formado municipio unificado de la ciudad de Saltillo.

⁶⁸ Dávila del Bosque, Ildefonso, Los cabildos tlaxcaltecas. Ayuntamientos del pueblo de san esteban de la nueva Tlaxcala desde su establecimiento hasta su fusión con la villa del Saltillo 1591 – 1834, México, Archivo Municipal de Saltillo, 2000.

⁶⁹ Ildefonso, Idem, pág. III.

Para finales del siglo XIX durante el periodo porfirista las políticas oficiales, de un gobierno con tintes centralistas, ignoraron a los ayuntamientos, privando con ello un clima de inconformidad social. Las demandas de reformas municipales, enarboladas por el movimiento revolucionario, con cuna en Coahuila, dieron fruto en la Constitución Política de 1917, aun vigente, en ella se establece al municipio libre como la base de la organización política y administrativa de los estados⁷⁰.

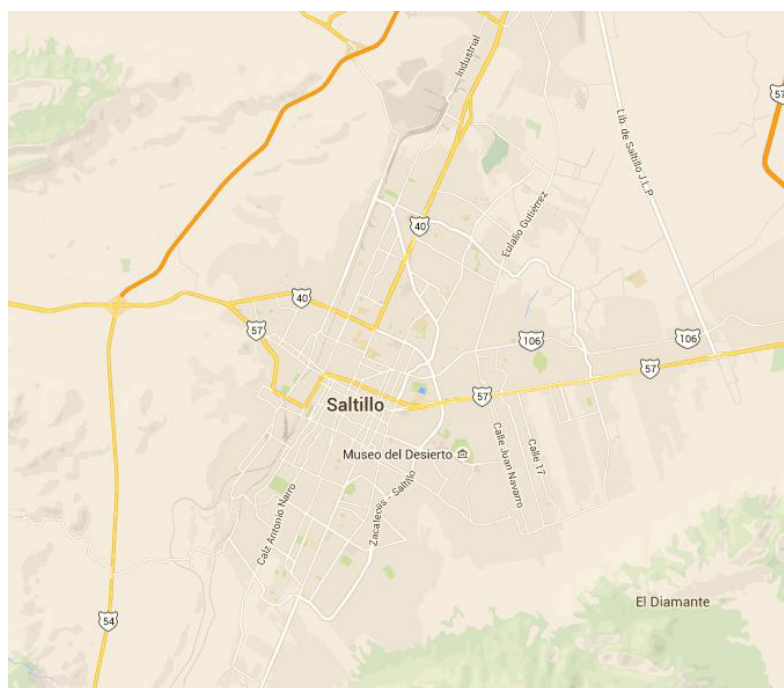


FIGURA 1: Plano de la ciudad de Saltillo.

5.2 Políticas públicas y desarrollo urbano.

Las políticas públicas sobre el desarrollo urbano, estipuladas en la norma jurídica, obligación del Estado de Coahuila se establecen en la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, en su artículo 133, en el cual establece que *“los ayuntamientos tienen las facultades y obligaciones”* de tener a su cargo los servicios y ordenamientos a los que se refiere la fracción del artículo 115 constitucional, entre los cuales se refiere a ordenar y administrar los usos de suelo de su territorio.

⁷⁰ Idem, pág. III.

Para especificar y puntualizar el anterior mandamiento se elabora la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Coahuila y es en ésta norma en la que se establece la obligación de establecer políticas públicas sobre la administración del desarrollo urbano en el territorio de los municipios que integran el Estado. Es en su artículo 18, donde se le atribuye al ayuntamiento la elaboración, la aprobación, la ejecución y el control de los planes de desarrollo urbano, como una política pública para la administración territorial de su área municipal.

Para el análisis de caso el denominado *“Boulevard Luis Donaldo Colosio”*, debemos decir que esta política pública se encuentra enmarcada en una política urbana genérica denominada “Plan Director de Desarrollo Urbano del Centro de Población llamado Saltillo.

La vialidad denominada Boulevard *“Luis Donaldo Colosio”*, objeto de estudio en el presente trabajo de investigación, está situada en el municipio de Saltillo, capital del Estado de Coahuila. Según los planteamientos del plan director de desarrollo urbano, 1993 y 2005, la ubican como una vialidad subregional, que sirva para unir *“la zona industrial del norte y norponiente con la zona habitacional de alta densidad ubicada al suroriente, logrando también su comunicación con el centro administrativo tradicional”*⁷¹.

El tramo de estudio consiste únicamente el comprendido entre la carretera a Monterrey y la carretera federal 57, considerando que en esta sección tuvo modificaciones el diseño de la vialidad.

⁷¹ Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo, Ramos Arizpe y Arteaga. Gobierno del Estado de Coahuila. 1993. Saltillo, Coahuila.



FIGURA 2: Acercamiento del plan de uso de suelo en Saltillo. Identificación del boulevard Luis Donaldo Colosio. PDDU de Saltillo. 1993.

5.3 La ley de Planeación en Coahuila.

La ley de planeación en Coahuila fue publicada en el Periódico Oficial del estado el martes 8 de septiembre de 1987, bajo el decreto 293, consta de 53 artículos y dos transitorios.

Dicha ley está compuesta por ocho capítulos y contiene todo lo concerniente a la planeación estatal. El capítulo primero es de disposiciones generales. El segundo del sistema de planeación democrática. El tercero de las autoridades competentes. El cuarto de la participación social de la planeación. El quinto de los planes y programas. El sexto de la coordinación. El séptimo de la concertación e inducción y el octavo de las responsabilidades. Estos capítulos fueron reformados en enero de 2001.

Cabe destacar, para efectos del presente trabajo que dentro del artículo primero de dicha ley se indican los incisos: *“IV .Las bases para que el Ejecutivo Estatal, coordine sus actividades de planeación con los Municipios del Estado, en el marco del principio de fidelidad municipal, conforme a la legislación aplicable; V.- Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración de los planes y programas a que se refiere esta Ley; y VI.- Las bases para que las acciones de los*

particulares, contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades de la Planeación Democrática Estatal y sus programas”⁷².

A manera de complemento, es necesario señalar que la segunda ley estatal de planeación fue publicada en el periódico oficial del estado el 17 de abril del 2009 bajo el decreto 656, consta de 37 artículos y tres transitorios.

Dicha ley es similar a la anterior y consta de siete capítulos. El primero de disposiciones generales. El segundo del sistema estatal de planeación. El tercero de las autoridades competentes. El cuarto del proceso de planeación. El quinto de la coordinación. El sexto de la participación ciudadana en la planeación el séptimo de la concertación.

Cabe destacar el artículo dos, donde se señala que: *“La planeación es un proceso para el desempeño eficaz de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo de la Entidad, a través del Plan Estatal de Desarrollo y conforme a los ordenamientos legales aplicables.*

En el ámbito municipal los Planes de Desarrollo Municipal serán la base para realizar las acciones de planeación atendiendo también al Plan Estatal de Desarrollo y los ordenamientos en la materia”⁷³.

No obstante, que esta segunda ley no tiene relación cronológica con nuestro estudio de caso, nos pareció necesario reseñarla aquí para efectos de seguimiento posterior, que en todo caso en primer lugar indica el desarrollo e importancia de las políticas publicas en el estado de Coahuila y en un segundo plano tal vez sea el soporte para posteriores consideraciones prospectivas para el estudio de caso.

5.4 Los Planes de desarrollo en Coahuila.

El plan estatal de desarrollo es el instrumento legal en cual el estado define de manera general cuáles serán sus estrategias, metas y objetivos de gobierno en un periodo,

⁷² Planeacioncoahuila1987.pdf

⁷³ Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20del%20Estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza

determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso particular el estado de Coahuila, dentro de su plan de desarrollo, 2006-2011, establece cuatro ejes estratégicos;

1º Justicia Social para todos.

2º Desarrollo económico y empleo.

3º Compromiso con la sustentabilidad ambiental.

4º Buen gobierno y cercano a la gente.

Destacando el primer eje estratégico, con relación al objeto de estudio de este trabajo, una vez que establece que *“Coahuila será un estado con alta calidad de vida y con la infraestructura social necesaria para sustentar el desarrollo humano integral de toda su población, que fomente el desarrollo económico del estado y donde se garantice, con igualdad de oportunidades, el acceso a servicios de calidad en las áreas de educación, salud, vivienda, deporte y recreación.”*⁷⁴ Y donde define estrategias generales y regionales, para el caso de la región sur este, se pretende robustecer la infraestructura para ofrecer las condiciones y garantías que requieren las empresas, como la construcción y pavimentación de caminos, construcción de carreteras, corredores viales y puentes vehiculares.

Algunas de las líneas de acción para vialidades que propone son las siguientes:

- a. Incrementar las vialidades que comuniquen a los tres municipios de la zona conurbana de Saltillo.
- b. Habilitar banquetas y puentes peatonales en las zonas que así lo requieran con el fin de proporcionar mayor seguridad y protección a los peatones.
- c. Instalar un sistema automatizado de semáforos inteligentes que agilicen el tráfico.

⁷⁴ Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011. Gobierno del Estado de Coahuila. 2006. Saltillo Coahuila.

- d. Construir y rehabilitar vialidades en los municipios más importantes para mejorar el flujo vehicular.
- e. Elaborar estudios integrales y actualizados de vialidad y tráfico de las ciudades más grandes.
- f. Realizar proyectos integrales de vialidad (puentes, pasos a desnivel y distribuidores viales) en las ciudades con mayor parque vehicular.
- g. Establecer centros de monitoreo para un manejo eficiente del tráfico.

Ubicando al Boulevard “*Luis Donaldo Colosio*” como una vialidad nueva que sirva para comunicar a los tres municipios de la zona conurbada, además de ser propicia para que forme parte de un proyecto integral de vialidad.

5.5 Los Planes de desarrollo en Saltillo.

El objetivo del plan municipal de desarrollo es el de lograr que *“Saltillo se reafirme como un municipio que ofrece condiciones de vida de alta calidad y oportunidades para el desarrollo integral de sus habitantes, sobre la base de un trabajo responsable y en conjunto de sus ciudadanos y sus autoridades para que se consolide como la mejor capital de México”*.⁷⁵

Los compromisos, estrategias y lineamientos estratégicos los base en las siguientes líneas:

- 1º Seguridad pública y protección civil.
- 2º Fomento económico y empleo.
- 3º Desarrollo urbano y obras públicas.
- 4º Servicios públicos de calidad.
- 5º Desarrollo social y rural.

⁷⁵ Plan Municipal de Desarrollo de Saltillo, 2006-2010. Presidencia Municipal de Saltillo. Saltillo Coahuila.

6º Atención a grupos vulnerables.

7º Modernización administrativa.

8º Medio ambiente y recursos naturales.

9º Educación, cultura y deporte.

10º Salud.

Resaltando, por su importancia para este estudio, lo relativo al desarrollo urbano y obras públicas, donde señala como compromiso: Modernizar la infraestructura urbana, ordenar el crecimiento y mejorar la imagen de Saltillo. Llevando a cabo algunas estrategias que le permitan ampliar y mejorar la infraestructura urbana, adecuar y aplicar efectivamente los instrumentos de planeación y administración urbanas, y atender en forma prioritaria los principales elementos de la imagen urbana.

CAPITULO 6

El desarrollo urbano en Saltillo y el Boulevard Luis Donaldo Colosio.

Capítulo VI.

El desarrollo urbano en Saltillo y el boulevard Luis Donaldo Colosio.

6.1 Reseña de la zona norte de Saltillo.

Como habíamos comentado en el capítulo anterior, en la época prehispánica el norte actual de la ciudad de Saltillo, fue en todo caso teatro de correrías de los grupos nómadas que lo habitaron. Sin tener asiento fijo y careciendo de agricultura, dichos terrenos en el mejor de los casos, sirvieron de territorio de paso, lugar de recolección de frutos silvestres, de coto de caza menor o afluyente de pesca, para los grupos comarcanos, entre los cuales probablemente estaban los rayados, los huachichiles y los tobosos.

Tierra muerta, territorio sin nombre, campo abierto, sin valor nominal, ni referencial, ya que la racionalidad del indígena norestense, no estaba sujeta a la posesión de tierras, ni asentamientos demográficos definitivos. Todo era transitorio incluso la vida misma⁷⁶.

Para la época colonial, el área de estudio, se vio conformada por una serie de haciendas agrícolas que inicialmente dotaban de trigo a las ciudades hermanas. Según comenta Corona, el trigo dio pie, a desmontar tierras, introducir la vid, produjo granos, vino, cueros y muchas otras cosas. Destacando con ello, las técnicas de los sembradíos y la introducción ganadera. Al mismo tiempo, que se experimentaba con las amalgamas de etnias, peninsulares, negros, tlaxcaltecas criollos, a través de la vida en hacienda lograban el avance de la civilización⁷⁷.

El fin de la hacienda en Saltillo, como unidad productiva, asevera Corona, se vino abajo a finales del siglo XVIII, cuando los grandes latifundios las dejan sin posibilidades de competencia. La pequeñas haciendas entre ellas, las ubicadas en el

⁷⁶ Valdés, Carlos Manuel, La gente, Idem, pág. 35

⁷⁷ Corona Páez, Sergio Antonio, San Juan Bautista de los González. Cultura Material, producción y consumo de una hacienda saltillense del siglo XVII, México, Universidad Iberoamericana, Plantel Laguna y Archivo Municipal de Saltillo, 1997, pág. 13.

área de estudio, terminan siendo empresas de subsistencia familiar. La mayoría de ellas, al paso del tiempo, se convertirán en ranchos y pequeñas propiedades rurales⁷⁸.

Un factor adicional a considerar en el área de estudio, es sin duda la apertura de dos caminos de comunicación asociados a la ciudad de Saltillo. Hacia el lado este, la aparición del camino a México, siguiendo el rumbo de Matehuala, a la altura de la hacienda de los Ceritos, será un referente a considerar, en nuestro análisis.

Por el otro lado, en dirección norte, el camino hacia la ciudad metropolitana de Nuestra Señora de Monterrey, que cabe indicar, en su tramo hacia la ciudad de Ramos Arizpe, también conectaba hacia la ciudad capital del Estado de Coahuila, hoy Monclova, y viene a significar el siguiente referente de la zona en estudio.

Para 1830, una escasez agrícola marca un cambio de rumbo en la región, aunado al cambio de régimen gubernamental. Las haciendas que dejaron de ser propiedad de los españoles de la península durante el proceso de independencia, ahora eran propiedad de los criollos, que habían organizado y dirigido la lucha contra la Corona. Ante lo anterior, el área de estudio sufrió una transformación importante, de agrícola paso a industrial.

Entre 1840 y 1858 se establecieron las primeras empresas. Cabe destacar que estas se ubicaron a una distancia no mayor de medio kilómetro sobre el área de estudio. El comercio entre el campo y la ciudad, en un radio de ocho kilómetros, se desenvolvía con una dinámica entre los granos y la carne. Los caminos vecinales, entraban y salían hacia el área de estudio conectando el espacio citadino con el perímetro norte de la zona rural de Saltillo⁷⁹.

Bajo esta tónica urbana Saltillo para 1845, cargo la separación de Texas y pasaba a ser capital del estado de Coahuila, enseñoreando en su micro – región del entorno inmediato, que coincide con nuestra área de estudio, en la que se localizaban

⁷⁸ Idem, pág 14.

⁷⁹ López López, Alvaro, La ciudad y su tiempo histórico. Saltillo siglo XVIII – XIX., Instituto Tecnológico de Saltillo e Instituto Estatal de Documentación de Coahuila, 1996, pág. 239 a 264.

El Charquillo, Rancho de Peña, Los Rodríguez, Los González, Los Valdés, los Cerritos de fértiles tierras para la agricultura y particularmente para la producción de trigo⁸⁰.

Durante las cinco décadas que siguieron a la independencia la estructura y volumen de la producción siguió en términos generales el patrón vigente en los últimos años de la colonia: los productos y las mercancías continuaron siendo las mismas, el monto de la producción no varió significativamente y solo se introdujeron unas cuantas mejoras en las formas de cultivo o en la cría de animales, de manera que estas solo siguieron los ritmos marcados por la naturaleza⁸¹.

El detonador de un cambio de vida, a nivel regional, incidiendo en la capital del Estado, sin duda fue el ferrocarril. Para 1897, llegó a Saltillo la primera vía ferroviaria, llamada Coahuila – Zacatecas. Saltillo, productor de mezcilla, se vio beneficiado por la llegada del ferrocarril. El entronque ferroviario permitió a Saltillo situarse como ciudad de paso e intercambio. Aprovechando esta situación más tarde aparecerían otras industrias. En 1928 se fundó la CINSA, y para 1955 CIFUNSA, fundía hierro gris y ya para 1964 entraba al ramo automotriz con la producción de monoblock. Los espacios industriales se ubicaron en la franja oeste de la ciudad, aprovechando la topografía de terrenos donde transitaban las vías férreas siguiendo hacia San Luis Potosí conectando con la ciudad de México y otra vía hacia el norte que conectaba a la ciudad de Monterrey⁸².

6.2 Saltillo en 1976. El corredor industrial.

A partir de 1976, producto del impulso anterior, se instalarían las plantas automotrices General Motors y Chrysler, en el municipio de Ramos Arizpe, detonando la aparición del llamado corredor industrial Saltillo – Ramos Arizpe que genero el fortalecimiento de una cultura industrial entre los habitantes de la región, así como una inversión pública constante que se transformo en términos de la creación de una infraestructura urbana, de comunicación, de energéticos y de formación de recursos humanos que

⁸⁰ Idem, pág. 317.

⁸¹ Gutiérrez, Laura, Signos para la memoria. Coahuila. Devenir Industrial, Centro de Estudios Sociales y Humanísticos, 1999, pág. 16.

⁸² Idem, pág. 24.

conformaron el suelo fértil que sedujo a las primeras empresas trasnacionales que resultarían generadoras de la traza industrial de la área norte de Saltillo⁸³.

Dicha traza, se conformo paralela a la carretera Saltillo – Monterrey, siguiendo su flanco oeste a escasos dos kilómetros, afectando con ello, hacia el otro extremo, nuestra área de estudio.

Si bien todavía para la década de los ochenta, se encontraban todavía algunas aéreas destinadas a la agricultura y en algunos casos a la ganadería, la zona ubicada entre la carretera a Monterrey y la carretera a México, o dicho con más precisión, entre la conexión Saltillo – Ramos Arizpe y la conexión Saltillo -Arteaga, comienza a mostrar la inserción de aéreas habitacionales destinadas principalmente a los cuadros medios de la industria asentada en dicho corredor industrial.

Ejemplo de lo anterior, son las colonias Loma Blanca, Real de Peña, Puerta del Sol, Jardines del Campestre y Capellanía, destinadas a zonas habitacionales para los trabajadores de las compañías automotrices, entre otras que poco a poco irían roturando el área rural para incorporarla a la rápida expansión de la ciudad de Saltillo, hacia su área norte, con la consecuente demanda de infraestructura y servicios.

6.3 Las tendencias de crecimiento 1980 – 2005.

Según Elizabeth Mancilla, el grado de urbanización en el país fue constante entre 1980 y 2005 pero los ritmos en cada entidad difieren notoriamente mostrando un crecimiento de la población urbana de manera diferenciada.

De las 32 entidades federativas 12 registran grados de urbanización por arriba de la media nacional durante todo el periodo, entre las cuales está el caso de Coahuila⁸⁴. Para García Ortega, es a partir de esta década que el crecimiento poblacional de Saltillo supero las tasas de crecimiento poblacional, tanto nacional como estatal⁸⁵.

⁸³ Idem, pág. 97.

⁸⁴ <http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap3/LAC-overview/Mexico/Mansilla-Ref-2008c/Mexico-Macro-de-Riesog-Mansilla.pdf>

⁸⁵ Ortega, Op.Cit., pág. 76

Basados en lo anterior, podemos manifestar que el crecimiento de la ciudad de Saltillo, fuera del área de estudio que hemos comentado anteriormente, no solo se dio hacia el norte, sino hacia casi toda su periferia. Un dato interesante a considerar fuera de las áreas habitacionales medias y altas que como ya hemos comentado eligió por cercanía al corredor industrial, en específico sobre nuestra área de estudio, se dio hacia los cuatro puntos cardinales, fundamentalmente en la construcción de vivienda de todos los tipos.

Según comenta García, para los noventa la industria automotriz seguía siendo el motor de la dinámica industrial y económica de Saltillo, más de la mitad del empleo manufacturero de la ciudad con un 55 % se ocupaba en la rama automotriz en 1993.

El desenvolvimiento económico de los últimos años de Saltillo influida en gran medida por su grado de conexión con Monterrey y su localización cercana a la frontera con los Estados Unidos la ubican en una posición privilegiada, Ramos Arizpe ha aportado el mayor impulso industrial mediante la concentración de industria automotriz, cementera, química y de consumo, concluye García⁸⁶.

Otro punto importante paralelo al anterior a considerar en este periodo para nuestro estudio de caso, es la aparición de la llamada *“Infraestructura para el transporte en Coahuila”*, que fue desplegándose en las últimas dos décadas del siglo XX, en términos generales esto significó la irrupción de los grandes ejes carreteros que hoy a traviesan el vasto territorio del estado. Esto conto con la ampliación a cuatro carriles de casi la totalidad de los grandes ejes, la construcción de libramientos y nuevos trazos que otorgan mayor rapidez y seguridad a los transportistas y viajeros⁸⁷.

En específico para nuestro estudio de caso, destacan las dos vialidades mencionadas que flanquean nuestro caso de estudio: El tramo de autopista Saltillo – Monterrey, hacia el norte y el tramo de autopista Saltillo – Los Chorros, en la parte noreste. Cabe añadir que la autopista Saltillo –Monterrey implica el transporte terrestre hacia el Aeropuerto Plan de Guadalupe, situado en el kilometro 2 de Ramos Arizpe, también contemplado en la *“Infraestructura para el transporte de Coahuila”*

⁸⁶ Idem, pág. 77 a 79.

⁸⁷ Gutiérrez, Laura, Po. Cit., pág 155



Figura 3: Saltillo en 2005.

6.4 Las políticas públicas de desarrollo urbano.

Saltillo, capital del estado de Coahuila, ha tenido en los últimos años inversiones de capital en la industria manufacturera, manifestándose un crecimiento urbano significativo que no ha resuelto una mejoría en la calidad de vida de sus habitantes de manera sustancial y sin embargo ha provocado un crecimiento incontrolado debido a la expansión física de la ciudad.

El proceso de urbanización que se ha presentado en la ciudad es similar al del país en las últimas décadas, teniendo como características, *“la consolidación de la industria; la instalación de empresas tras-nacionales; el fortalecimiento del sector terciario de la economía; y como centro de intercambio comercial”*⁸⁸, sin embargo hay que destacar que éste aparece como causa-efecto de la industrialización. El desarrollo industrial orientado a los bienes de consumo tradicionales se da entre los años de 1920-1945.

⁸⁸ García ortega, Roberto. *Monterrey y Saltillo, hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana*. El colegio de la frontera norte, Universidad Autónoma de Coahuila, 2003, México. P. 129.

En el período comprendido de 1946-1975 la industria metal mecánica asume su liderazgo desplazando a la producción de bienes de consumo, consolidándose entre los años 1976 a 1986, llevando consigo un crecimiento demográfico relevante, experimentando un acelerado proceso de urbanización debido a la industrialización.

Cuando el impacto del crecimiento demográfico, el crecimiento económico llega a Saltillo, en la década de los ochenta, el Estado mexicano cuenta ya con iniciativas para intervenir en la organización espacial del territorio urbano, al promulgar las primeras leyes federales correspondientes al urbanismo; la Ley General de Asentamientos Humanos, como el sustento para elaborar por parte del Estado las políticas públicas correspondientes al desarrollo urbano, en tanto que para el caso específico de la entidad federativa, Coahuila, se promulga la Ley de Asentamientos humanos y Desarrollo Urbano, sustento para formular las políticas públicas de los asentamientos humanos en el territorio estatal, la cual establece que; que la ordenación y regulación del desarrollo urbano y los asentamientos humanos es competencia del estado y los ayuntamientos.

Entonces para el territorio del Estado y sus respectivos ayuntamientos, la política pública referente a ordenar el territorio urbano, según los mandamientos jurídicos será plasmada en los planes y programas de desarrollo urbano. La planeación urbana en Saltillo es reciente, pues las propuestas realizadas por el estado datan de los ochentas. El primer plan institucionalizado que se propone para Saltillo fue elaborado en el año de 1980, cabe mencionar que el proyecto es planteado por la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Su contenido se establece en función de los lineamientos sugeridos por el organismo que lo creó, y sus propuestas lo constituyen una serie de soluciones con buenas intenciones pero con ausencia de mecanismos operativos para hacer eficiente y funcional sus propuestas, es así que en un análisis correspondiente a la racionalidad de las políticas públicas del plan, se concluye que estas no corresponden a las realidades que se establece el diagnóstico del instrumento.

A trece años de su promulgación el plan ya no es una directriz para orientar el desarrollo urbano armónico de la ciudad, pues sus políticas aunque sólo sugerencias han quedado nulas en su totalidad, por lo tanto se *“actualiza”* el proyecto de ciudad y se plasma en el Plan director de Desarrollo Urbano de 1993, es en éste plan donde se plantea el proyecto denominado Boulevard Colosio, como una política para mejorar la interacción de las diferentes funciones urbanas, provistas en las diferentes ubicaciones del territorio.

Por ejemplo la función trabajo, localizada en el norte de la ciudad y su conexión con los lugares de habitación ubicadas en el sur del territorio, entre tanto los servicios correspondían como en la mayoría de las ciudades de esa década en Coahuila, al centro urbano, entonces la vialidad denominada *“Nuevo Periférico Norponiente”* (Boulevard Colosio), sería parte importante de la red de arterias de tránsito de alta velocidad e interconexión de las diferentes zonas y sectores de la ciudad.

6.4.1 Plan de Desarrollo Urbano de Saltillo, 1988.

El Plan Director de Desarrollo Urbano de 1987, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Delegación Coahuila fue publicado en el periódico oficial del estado en junio de 1990. A decir de García, este fue el resultado de una actualización basada en un Plan Director de Desarrollo Urbano realizado por la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y tiene también matices del plan urbanismo 1980 – 2000 elaborado por un despacho canadiense a petición del gobierno del estado en 1980⁸⁹.

Según García, dicho plan se elaboro bajo los modelos de planeación nacional, su contenido lo constituye una serie de buenas intenciones pero le faltan mecanismos operativos para orientar el crecimiento y también para hacer eficiente y funcional la estructura urbana.

Del plan de urbanismo 1980 – 2000, dice que es un excelente estudio técnico sin embargo, debido a su estructura no esclarece las relaciones entre actores sociales, no profundiza en el origen de los problemas y queda en un mero catalogo de

⁸⁹ García, Op. Cit., pág. 131.

optimización del espacio urbano. También señala un estudio denominado Bases para una reforma urbana en Saltillo, que desafortunadamente termina con un análisis de la vivienda en Saltillo⁹⁰.

Al margen de lo dicho por García, de este periodo y de lo técnico de las propuestas, nosotros observamos que el crecimiento de Saltillo, fue principalmente en áreas para la vivienda y las principales tendencias de crecimiento se dirigieron principalmente hacia todos los puntos cardinales de la ciudad.

Sin embargo para los efectos de nuestro estudio de caso, resaltan las áreas norte y este de la ciudad, las cuales mediante dicho plan que preveía principalmente el desarrollo de zonas habitacionales y regularización de la tenencia de la tierra, comenzó el poblamiento de el área este y norte a partir de las dos vías principales: la ampliación del boulevard Los Fundadores y la ampliación de la carretera Saltillo – Aeropuerto Plan de Guadalupe, que si visualizamos ambos fenómenos, serían los referentes más inmediatos que detonarían posteriormente en el proyecto y la apertura del Boulevard Luis Donald Colosio y de la aparición de una nueva renta del suelo sobre sus áreas adyacentes.

6.4.2 Plan de desarrollo urbano de Saltillo, 1993.

En términos generales el plan director de desarrollo urbano elaborado en 1992 y publicado en el periódico oficial en 1993, refleja un esquema urbano para la futura ciudad en atención a la orientación según el potencial del centro de población y donde se destaca lo siguiente:

- La actualización tiene como propósito la adecuación a las circunstancias del crecimiento económico y social de la ciudad;
- Atiende a nuevas condiciones económicas, sociales y jurídicas;
- A la inexistencia del marco jurídico del plan anterior;
- Dotar de infraestructura a mas habitantes;
- En atención a los aspectos ambientales; y;
- A la atención de la estructura urbana.

⁹⁰ Idem, pág. 133.

El plan proponía una trama urbana semi-concéntrica para la micro región, integrando a los tres centros de población, estableciendo como mejor condición de crecimiento hacia el norte y oriente de la ciudad. Condición necesaria para lograr la traza propuesta era la construcción del libramiento periférico poniente y sur y la construcción del libramiento norte y oriente, donde el primero no se ha concluido. De los programas propuestos por el plan solo el 39% se habían llevado a cabo para el 2003, así mismo se han realizado adecuaciones donde la mayoría corresponden a la vialidad y algunas de ellas (de la vialidad) con carácter significativo al esquema planteado, afectando la estructura vial propuesta con impacto a la estructura urbana planeada.

6.4.3 Plan Director de desarrollo urbano de Saltillo, 2005.

La estructura del plan de desarrollo urbano de Saltillo se plantea a partir de cinco apartados: a) el Nivel antecedentes, en el cual se describe un diagnostico de los aspectos físico, urbano, socioeconómico, jurídico-administrativo y su actual funcionamiento; b) el Nivel normativo, plantea los objetivos del plan, establece escenarios demográficos a corto, mediano y largo plazo, define los elementos urbanos necesarios del centro de población y determina los criterios para el ordenamiento urbano; c) el Nivel estratégico, se constituye con las disposiciones que harán posible alcanzar los objetivos establecidos mediante las estrategias para el desarrollo urbano; d) el Nivel programático se refiere a la definición de las acciones necesarias para lograr las estrategias de desarrollo, e) el Nivel instrumental, presenta los instrumentos que permitirán realizar las propuestas del plan.

Atendiendo el Nivel estratégico; Dentro del desarrollo de la red vial, las vialidades han sido divididas en cuatro categoría principales:

- Las carreteras Federales (regional)
- Los periféricos o libramientos (subregional)
- Las arterias principales (primarias, colectoras y secundarias)
- Las de comunicación básica (local)

El sistema regional formado por las tres carreteras regionales y la de cuota con destino a Monterrey, ubicada al oriente de Bella Unión en el municipio de Arteaga.

La vialidad subregional referida a los libramientos propuestos, uno hacia el poniente y el otro hacia el sur oriente. También integrado con el periférico nororiente (Luis Donaldo Colosio), que es paralelo al periférico Luis Echeverría, localizado aproximadamente a cinco kilómetros al oriente, el cual se unirá al libramiento poniente.



Figura 4. Plano de Vialidades. PDDU 1993 de Saltillo Coahuila.

“Sobre este periférico propuesto, se prevé en la parte media, la realización de un parque lineal que genere una amplia zona verde donde se desarrollen actividades recreativas, en este mismo se propone la realización del centro urbano”⁹¹.

El plan propone que en relación al sistema primario, se prolongarán las vialidades primarias actuales con dirección Norte-Sur, que son:

Al Norte del centro de población los Bulevares de Vito Alessio Robles, Venustiano Carranza, la carretera a los González, (Antigua carretera a Monterrey), misma que en el tramo donde atraviesa el centro del poblado los González, se propone

⁹¹ **Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga.** Actualización 1992. H. Ayuntamiento de Saltillo. P. 265-266

convertirla en un par vial en el sentido Norte-Sur; y la diagonal Boulevard Nazario S. Ortiz hasta el nuevo periférico Nororiente.

Al sur las vialidades que se proponen continuar son la calzada Antonio Narro y Mariano Abasolo.

Al oriente el periférico Luis Echeverría se prolongará hasta entroncar con el libramiento poniente al sur de la ciudad. *"Sobre sale dentro de esta estructura, la propuesta del Boulevard Intermedio o periférico Nororiente localizado a aproximadamente 3 kilómetros del actual periférico Luis Echeverría, cuya sección se ampliará a 62 metros"*⁹²

⁹² Ídem. P. 310

CAPITULO 7

Análisis y efectos de las políticas públicas y el desarrollo urbano y sus repercusiones en la renta del suelo del Boulevard Luis Donaldo Colosio.

Capítulo 7:

Análisis y efectos de la política pública y el desarrollo urbano y su repercusión en la renta del suelo del Boulevard Luis Donaldo Colosio

7.1 De lo rural a lo urbano: La zona norte de Saltillo.

El presente apartado, es tal vez el más importante de este trabajo, o dicho de otra forma, donde pretendemos unir los tres elementos que hemos venido manejando a lo largo del desarrollo de esta investigación.

A continuación intentaremos ir señalando los puntos fundamentales a partir de los cuales es posible establecer, primero de una manera indirecta e incluso parcial como es que se ha conformado la renta del suelo en nuestra área de estudio. Para ello, utilizaremos una matriz que irá creciendo en términos de datos, teniendo como punto de partida la época prehispánica y deteniéndonos en alguna época donde es posible la extracción de datos de la utilidad y el valor del suelo en el área de estudio hasta llegar a la actualidad. Explicado lo anterior comencemos con esta interrelación a manera de síntesis de este trabajo.

Como afirmamos en el capítulo anterior, la primera relación que tiene el hombre prehispánico con su entrono inmediato, es de nulo valor nominal, el territorio que ocupaba, nuestra área de estudio actual, en todo caso presenta ciertos rasgos de utilidad, pero carece de todo tipo de valor. Y lo más importante tal vez, es que carezca principalmente de un marco de referencia, en donde colocar un efímero uso del suelo⁹³. De lo cual podemos configurar el siguiente cuadro relacional:

⁹³ Sheridan, Cecilia, Op. Cit., pág. 33.

Época	Utilidad	Valor	Grupos Sociales
Prehispánica (antes de 1577)	<ul style="list-style-type: none"> - Territorio de paso - Coto de caza menor - Sitio de recolección de frutos silvestres - Afluente de pesca 	<ul style="list-style-type: none"> - Nulo valor nominal - Nulo valor referencial 	<ul style="list-style-type: none"> - Huachichiles - Rayados - Tobosos

Gráfico 5: Primera Época: Prehispánica.

En síntesis, considerando los parámetros de la ideología y cultura indígena comarcana, el valor del uso del suelo, en el área de estudio, presentaba un nulo valor nominal y un nulo valor referencial, para los autóctonos habitantes de la región.

Ahora bien, a partir de la llegada de los españoles al valle de Saltillo, el valor asignado a la tierra, cambió radicalmente, debido al cambio introducido, la tierra, adquiere una utilidad y un valor transportado de Europa hacia tierras americanas, debido al sistema de valores económicos transportados por los conquistadores que llegaron a la región.

Un primer acercamiento hacia esto, lo tenemos planteado en numerosos documentos de la época colonial que se resguardan en el Archivo Histórico de Saltillo. Es abundante en especial el ramo de Testamentos, de donde fue extraída la siguiente información.

La hacienda de San Juan Bautista de los González, estaba situada ocho kilómetros distantes del centro de Saltillo, siguiendo un rumbo noroeste, precisamente en dirección de nuestra área de estudio. Y fue valuada el 30 de diciembre de 1665 y el 8 de enero de 1666, dando como resultado un valor total de 8 495 pesos y 4 reales, quedando comprendidos en esta cantidad tanto los bienes de producción como de consumo. San Juan bautista contaba con 1732 hectáreas de tierra constituidas por cuatro caballerías de tierras agrícolas equivalentes a 171.18hectareas: dos sitios de

ganado menor equivalentes a 1 560.54 hectáreas, además de las aguas para riego del ojo de agua de los Bavanos y el ojo de agua “manteca”.

El ganado sumaba un total de 960 cabezas de ganado, boyuno, caballar, millar y cerreros., herramientas, arpeos e instalaciones. Cabe destacar la llamada Infraestructura constituida por casa, casilla, acequias, portillos, paredes de piedra de la viña, y corrales.

La viña con catorce mil cepas, cerca de tapia y casa de vivienda alcanzo un monto de 5 250 pesos. El lagar 144 pesos, el ganado mayor 119 pesos, el ganado menor 400 pesos y una partida llamada de todo tipo 1 082 pesos. Corona supone un valor convencional de 1 500 pesos por tierras y aguas⁹⁴.

De lo anterior es posible desprender la siguiente tabla:

Época	Utilidad	Valor	Grupo social
Colonial 1665 – 1666	<ul style="list-style-type: none"> - Viña - Lagares - Sitios de ganado mayor - Sitios de ganado menor - Bienes muebles - Otros 	1500 pesos por tierras y aguas con una extensión de 1732 hectáreas	Español

Gráfico 6. Segunda época: Colonial.

Con estos datos, estamos en posibilidades de afirmar, que el grupo conquistador de españoles avecindados en la villa de Saltillo, a un siglo de distancia de su fundación, imprimieron un modelo global que daba valor económico traducido en monetario a la tierra, sus productos y sus contenidos.

⁹⁴ Corona, Op. Cit., pág. 33 a35.

Como puede verse, este valor implicaba la extensión de un terreno, llamado sementera, donde destacan los bienes de producción y de consumo. Entendiendo esto como que el valor del suelo estaba determinado por su capacidad de producción, caso específico a destacar es el viñedo, siendo este el de más valor de todos los demás.

Cabe destacar también la especialidad de los personajes que se encargaban de la valuación. Los nombres y cargos eran: Diego Flores de Abrego curador ad litem, y como taseros, contadores y abaladores aparecen Pedro de Aguirre y Fernando del Bosque⁹⁵.

Si comparamos lo anterior con las cinco variables propuestas por este estudio en el anterior capítulo tres de la primera parte, encontraremos que sólo una de las variables estaba presente en este tipo de valuación: la variable física, incluyendo de cierta manera sus tres indicadores principales: el medio natural, expresado en la capacidad productiva de los sitios de ganado mayor y menor. La infraestructura y equipamiento, expresado principalmente en herramientas y arpeos y la tipología de las edificaciones, expresada fundamentalmente en los lagares.

Una tercera fuente de datos, relacionada con nuestra área de estudio, la hemos encontrado expresada en la valuación de las fábricas vecindadas también dentro de nuestra área de estudio. Nos referimos a las fábricas textiles de La Aurora, La Hibernia, La Libertad y el Labrador, todas ellas a un radio no mayor de ocho kilómetros del centro de la ciudad, componían el límite norte de nuestra área de estudio.

Un estudio de producción las situaba de la siguiente manera: El Salvador con una producción de 42 000 husos tenía un valor de 147 000 pesos; La Libertad, con una producción de 12 000 husos tenía un valor de 63 000 pesos; La Aurora, con una producción de 12 000 husos también valía 63 000 pesos; La Hibernia con 18 000 husos valía 63 000 pesos. Esto en cuanto a producción y valor de la producción de dichas fábricas⁹⁶.

⁹⁵ Idem, pág. 105.

⁹⁶ Marroni de Velázquez, María da Gloria, Los orígenes de la Sociedad Industrial en Coahuila. 1840 – 1940, México, Archivo Municipal de Saltillo, 1992, pág. 63.

Pero lo más interesante, para nuestro caso es la siguiente descripción: la fabrica El Labrador, era propiedad de Lezin Barouse, y tenía un valor en maquinas estimado en 20 000 pesos y en edificios 30 000 pesos, lo que daba un total de 50 000 pesos. La Libertad, propiedad de Desiderio Dávila, tenía un valor en máquinas de 12 000 pesos y en edificios de 15 000, generando un total de 36 000 pesos. La Aurora, propiedad de Francisco Arizpe y Ramos, ostentaba un valor en maquinaria de 25 000 pesos y en edificios de 18 000 pesos, dando un total de 43 000 pesos. Por su parte, La Hibernia, propiedad de Agustín Bosque, tenía un valor en máquinas de 10 000 pesos y un valor en edificios de 15 000 pesos, otorgando un valor total de 25 000 pesos⁹⁷.

Esta fabricas reseñadas, junto con otras dedicadas a la producción de harina, fideos y tallarines formaron parte del inicial desarrollo industrial de Saltillo, también se producía hielo y aguas gaseosas y cigarros de hoja de maíz, entre otras cosas⁹⁸.

El jornal diario en la industria era de 50 centavos, en la labranza se pagaban de 25 a 37 centavos, a los jóvenes se les pagaba la mitad y en el jornal de oficios se pagaban de 50 a 75 centavos al día. Los maestros de taller y directores de obra cobraban de 2 a 3 pesos diarios⁹⁹. El comercio se desenvolvía en un estrecho nexo de la ciudad con el campo y la tributación seguía siendo el medio por el cual se recaudaban los recursos que el Ayuntamiento utilizaba en obras para la ciudad y la comarca. Con este nexo entre industria y comercio seguía el desarrollo de la ciudad.

Esta época está marcada por amplios registros tanto a nivel regional, como nacional, lo cual permite en un momento dado hacer apreciaciones de orden económico y urbano bastante interesante. Sin embargo, nosotros nos remitiremos a lo

⁹⁷ Idem, pág. 186.

⁹⁸ López, Op.Cit., pág. 254.

⁹⁹ Idem, pág. 255.

consignado en los dos apartados anteriores, quedando nuestra matriz conformada de la siguiente manera:

Época	Utilidad	Valor	Grupos sociales
Segunda mitad del siglo XIX.	<ul style="list-style-type: none"> - Producción en husos telares - Localización del predio, sobre las márgenes del ojo de agua de los Cerritos. 	<ul style="list-style-type: none"> - 10 000 pesos en maquinaria - 15 000 en edificios (edificio actual, 288 metros cuadrados) 	<ul style="list-style-type: none"> - Extranjeros - Criollos

Gráfico 7. Tercera época: Siglo XIX

De lo anterior podemos desprender las siguientes consideraciones. Primero: el avalúo de los bienes fabriles consideraba dos cuestiones fundamentales: la maquinaria, en este caso husos de telares y la edificación que los albergaba, en el caso ejemplificado, La Hibernia, tenía un valor en maquinaria de 10 000 pesos y su edificación, destinada al ramo de la producción textil, valía 15 000 pesos. Este enlace de estos dos elementos derivaba en el valor total de una industria textil en Saltillo, dando un total de 25 000 pesos.

Cabe destacar que estos valores estaban sujetos a dos denominaciones específicas. La primera era en función a empréstitos financieros, en el caso de estudio de una empresa inglesa. El segundo en función de la actividad tributaria del Ayuntamiento de la ciudad de Saltillo.

Si cerramos, la analogía con el caso anteriormente descrito, tendremos como resultado la aparición de dos variables más para nuestro caso. La primera es la variable urbana, con uno de sus indicadores destacando principalmente: este es el referido a la calidad del entorno natural, en este caso, el acceso al torrente acuífero del ojo de agua de los Cerritos.

La segunda variable aparecida como novedad, es la política. En especial a los impuestos catastrales, que desde el Ayuntamiento de la ciudad de Saltillo, se expresaban en pago de impuestos.

En cuanto a la variable física, cabe destacar que esta seguía presente. Los indicadores del medio natural, seguían presentes en función a la estratégica posición de la zona en cuanto a las tierras de regadío. Y en especial, cabe destacar la importancia del tercer indicador, tal vez el más destacado, referido a la tipología de las edificaciones, que como hemos visto, ocupa ya preponderantemente el porcentaje más alto, en función a la especialización del espacio arquitectónico, esto es, el espacio fabril que alberga los husos de los telares de algodón.

Para principios del siglo XX, las haciendas mencionadas en nuestro estudio de caso, se fraccionan y su venta es de particulares a particulares, el caso de las fabricas textiles estas sufren también particiones y ventas. Sin embargo, en el caso de las haciendas siguen apareciendo el avalúo de tierras y aguas, en el caso de las fabricas, siguen prevaleciendo el valor asociado a las edificaciones y a las maquinas¹⁰⁰.

A partir de la primera década del siglo XX, los archivos municipales no se encuentran todavía documentados, sin embargo, trataremos de darle seguimiento a lo anterior a partir de dos fechas arbitrarias para el caso en estudio. La primera es referida al año de 1989 en la colonia denominada Los Pinos. Cuarto Sector. Los datos fueron extraídos de una escritura particular. El predio en cuestión es un terreno baldío ubicado en las calles de Benito López esquina con Quetzalcóatl. Tenía una extensión

¹⁰⁰ Un innumerable volumen de datos aparece en: Dávila del Bosque, Ildefonso, Catalogo del Fondo Protocolos, Serie Notarios, Tomo IV, Archivo Municipal de Saltillo, 1997.

de 400 metros cuadrados. El costo de compra – venta de dicho terreno fue de 88 000 pesos en el año de 1988¹⁰¹

El segundo indicador, al igual que el anterior fue extraído de una escritura particular, el predio en cuestión también aparecía como baldío, ubicado en esquina que cruzan las calles de La Puerta con San Juan de Rayas, en la colonia Real de Peña. Tenía una extensión de 400 metros cuadrados. El costo de compra venta de dicho terreno fue de 440 000 pesos y pertenece al año de 1995.¹⁰²

De estos datos asentados en escrituraciones de terrenos de compra – venta estamos en posibilidad de indicar que:

Época	Utilidad	Valor	Grupo social
Segunda mitad del siglo XX	- Casa habitación	88 000 pesos por un terreno baldío de 400 metros cuadrados de superficie	- Particular a particular. Mexicano a mexicano. - Saltillense a saltillense.

Gráfico 8. Cuarta época: el siglo XX

En un afán de síntesis, podemos afirmar que para el año 1989 correspondiente al primer terreno antes descrito, de las cinco variables propuestas para nuestro análisis de la renta del suelo, la variable urbana aparece al menos con un indicador: el de jerarquía social. La variable socio económica asociada a la anterior, si aparece también teniendo su aparición en sus dos indicadores básicos.

El primero referido a la cantidad, implica dos variantes, la extensión del terreno y también la densidad de población, en este caso baja, considerando que el terreno se encuentra en una zona denominada como residencial. La económica, ya para 1995 también aparece manifiesta y aunque no aparece asociada al centro de la ciudad de Saltillo, se presenta a menos de 10 minutos en dirección este, hacia el boulevard

¹⁰¹ Escritura Particular,

¹⁰² Escritura Particular,

Venustiano Carranza en su tramo final el cual ofertaba a la zona un amplio supermercado asociado a sucursales bancarias y un buen número de locales de servicio.

En cuanto a la variable política está también se encuentra resuelta en al menos dos de sus tres indicadores. En cuanto a los impuestos, la zona resulta en función a su categoría, de zona residencial y en cuanto a esquema de desarrollo de la ciudad, la presenta en una de las zonas más habilitadas en función a su dirección de menos de un kilometro de cercanía con el mencionado boulevard Venustiano Carranza.

En cuanto a la variable física, el primer indicador se cubre un tanto forzado al incluir en un radio de acción de un kilometro la ubicación del llamado Club Deportivo San Isidro, que aunque no formo parte de la oferta habitacional, si se despliega su potencial en la zona. En cuanto a infraestructura y equipamiento los cubren con facilidad, y en cuanto a la tipología de los edificios, si bien se da por supuesto cierta calidad de construcción para una zona residencial, no cuenta con su reglamento interno respectivo.

7.2 Vialidad para el desarrollo: Génesis del Boulevard Luis Donaldo Colosio

7.2.1 El proyecto Inicial.

El proyecto del Boulevard Luis Donaldo Colosio, en su traza propuesta por el plan contemplaba lo siguiente:

- Trazo: desde el Boulevard Fundadores al oriente, hasta el Boulevard. Isidro López Zertuche al norte.
- Longitud total: 9,000 metros.
- Zonas y elementos que cruza y comunica:
 - a). El centro urbano (propuesto en el plan), el cual se ha localizado al sur oriente de la ciudad, en los terrenos que ocupa el denominado Parque Maravillas

b). Tiene contacto tangencial con dos subcentros urbanos y dos centros de barrio (propuestos en el plan)

c). Con las siguientes zonas de vivienda;

• Densidad muy baja	900 metros
• Densidad baja	2,100 metros
• Densidad media	2,100 metros
• Densidad alta	1,400 metros
TOTAL	6,500 metros

e) Se señalan 2,500 metros del trazo del periférico nororiente como corredor urbano de servicios y comercio (CU3).



Figura 5. Plano de Usos de Suelo y Densidades. PDDU 1993.

Sin embargo y a pesar de lo planteado en el plan, empezaron a surgir nuevas propuestas por parte del estado y del municipio; en el primer caso el estado proponía:

- Una sección de 28.30 metros entre la carretera a Monterrey-Boulevard Isidro López Zertuche. Con dos cuerpos de dos carriles de rodamiento y uno de acotamiento cada uno (en total seis carriles), un camellón al centro de 3.10 metros, banquetas de 2.50 metros.

- Sección de 30.00 metros en los entrecruzamientos con la calle a los Valdez. Con dos cuerpos de dos carriles de rodamiento y uno de acotamiento cada uno (en total seis carriles), un camellón al centro de 5.00 metros, banquetas de 2.00 metros.
- Sección de 60.00 metros en el tramo carretera Monterrey y carretera los Valdez. Con dos cuerpos de dos carriles de rodamiento y uno de acotamiento cada uno (en total seis carriles), un camellón al centro de 35.00 metros, banquetas de 2.50 metros.

En el segundo caso, el municipio proponía la siguiente sección, debido a que los trazos propuestos, presentaban sobre posición en inmuebles ya construidos en la zona, así como afectaciones de predios actuales:

- Sección de 30.00 metros en su longitud total. Con dos cuerpos de dos carriles de rodamiento y uno de acotamiento cada uno (en total seis carriles), un camellón al centro de 5.00 metros, banquetas de 2.50.

El libramiento Nororiente (Luis Donaldo Colosio) había sido considerado como un proyecto vial importante para que la estructura urbana funcionará a corto y mediano plazo, teniendo en cuenta que el crecimiento urbano, en su mayoría, se ha dado en el sur oriente y sur y una vez que no se ha desarrollado el área industrial norponiente propuesta en el plan, representaba así una columna vertebral de comunicación para la zona de vivienda con la del trabajo, ubicada al poniente, convirtiéndolo en un requerimiento para el tránsito de la población que vive al norte, norponiente y nororiente.

Ahora bien, para dar especificidad a las variables que se plantearon dentro del campo específico de la renta del suelo urbano y considerando lo planteado en el capítulo tres, en cuanto a variables se refiere y lo expresado en el capítulo siete en cuanto a áreas territoriales, el panorama a considerar en el proyecto inicial del

Boulevard Luis Donaldo Colosio, las variables quedarían expresadas de la siguiente manera:

Variables	Indicadores	Valor	Área Poniente	Área Oriente
1. Urbanas	1.1. Accesibilidad	\$450	\$450	\$500
	1.2 Calidad del Entorno Natural y Artificial			
	1.3 Jerarquía social			
2. Socio-demográficas	2.1 Densidad Poblacional	\$450	\$450	\$500
3. Económicas	3.1 Diseño	\$450	\$450	\$500
	3.2 Ubicación			
	3.3 Transporte			

Gráfico 9. Tabla de valores. Al iniciar el Proyecto.

7.2.2 El Proyecto Final.

El proyecto final de la vialidad Luis Donaldo Colosio es:

- Con un trazo distinto al propuesto en el plan. (23 curvas)
- De una vialidad rápida (70 Km/HR) a transitar máximo a 50km/HR, debido a su trazo.
- Con una sección de 21.00 metros.
- Con un camellón al centro de 3.00 metros.
- Con banquetas de 2.00 metros.

Concluyendo la autoridad que el proyecto del Boulevard Luis Donaldo Colosio no fue el correcto, argumentando que el trazo ideal no se logro por el costo de indemnizaciones y por el paso del acueducto La Aurora – La Hibernia.

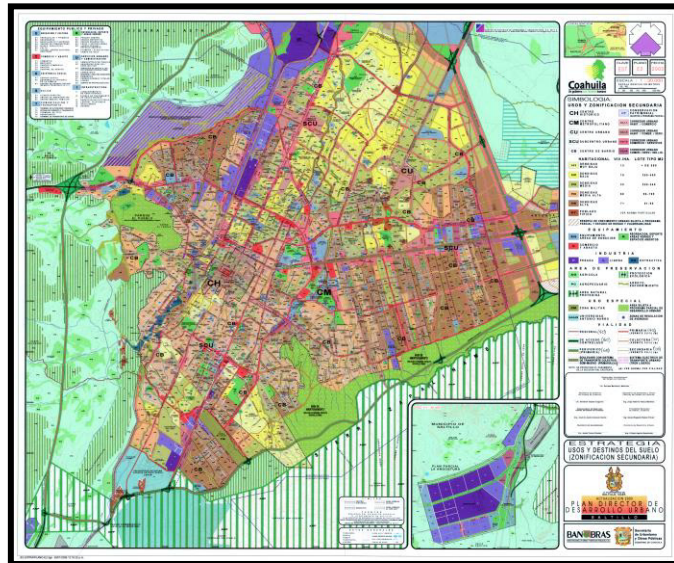


Figura 6. Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo 2005.

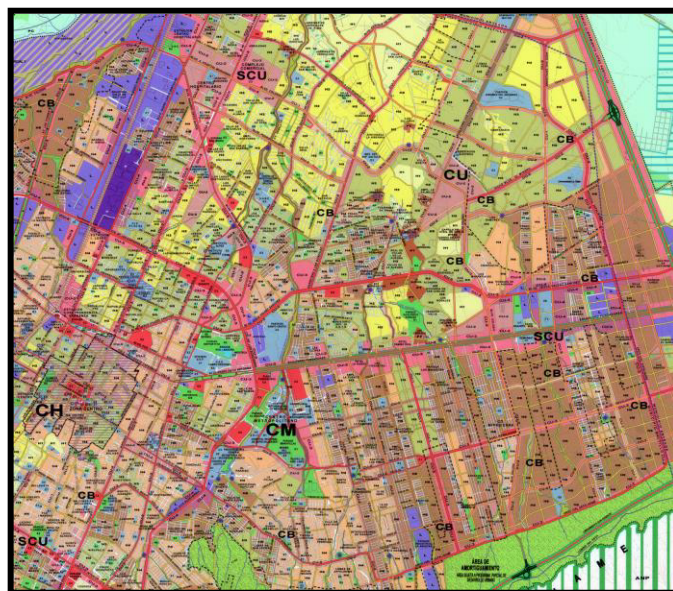


Figura 7. Acercamiento del Boulevard Luis Donaldo Colosio. PDDU 2005.

Para completar el panorama, del impacto en la renta del suelo, consideraremos el mismo gráfico del apartado anterior, pero ahora visualizando las mencionadas áreas al momento de conclusión del proyecto, lo cual quedaría expresado de la siguiente manera:

Variables	Indicadores	<div> <div>Área Oriente</div> <div>(Rinconada de la Hibernia, La Hibernia, Los Molinos y Torrecillas)</div> </div> <div> <div>Área Poniente</div> <div>(Los Manantiales y Rosales de la Aurora)</div> </div>		
		Valor		
1. Urbanas	1.1.accesibilidad	\$2,500	\$2,800	\$2,200
	1.2 calidad del entorno natural y artificial			
	1.3 jerarquía social			
2. Socio-demográficas	2.1Densidad poblacional	\$2,500	\$2,800	\$2,200
3. Económicas	3.1 Diseño	\$2,500	\$2,800	\$2,200
	3.2 Ubicación			
	3.3 Transporte			

Gráfico 10.Tabla de valores. Al terminar el Proyecto.

7.3 Hacia el 2030: Prospectiva del boulevard Luis Donaldo Colosio.

Basados en los datos anteriores, y en un afán de balance, confrontaremos para finalizar nuestro estudio de caso con las siguientes variables a nivel particular:

Colonia o Fraccionamiento	Año de creación	Tipología de fraccionamiento	Costo por metro cuadrado
Rinconada de la Hibernia	SD	Habitacional	\$3,000
La Hibernia	SD	Habitacional	\$2,500
Los Molinos	2003	Habitacional	\$2,700
Torrecillas	SD	Habitacional	\$2,000
Los Manantiales	SD	Habitacional	\$2,500
Rosales de la Aurora	SD	Habitacional	\$2,500

Gráfico 11. Tipologías de fraccionamientos adyacentes.

De los fraccionamientos descritos anteriormente se han re lotificado La Hibernia que para la actualidad presenta un 90%. La Rinconada de la Hibernia con 85%. Los Molinos, se presenta adyacente al norte, 75% al oeste, Al este 95% Villa Bonita también adyacente al norte con 95%, al oeste con 95%, al este con 90%. Torrecillas relotificado al norte 90%, al este 90%, al oeste 90%. Los Manantiales al norte con 95%, al este con 95%, al oeste con 95% y los Rosales de la Aurora hacia el oeste con 100%.

En síntesis de los siete fraccionamientos o colonias originalmente afectadas, ahora encontramos relotificadas o subdivididas dos de ellas.

Considerando los precios de 1989 y 1995 respectivamente, al ser afectados en su parte norte con la apertura de la nueva vialidad, tenemos que en el caso de la Hibernia esta subió 287.88 %. La Rinconada de la Hibernia en 287.88 %. Los Molinos

en 287.88 %. Villa Bonita en un 287.88 %. Torrecillas en 287.88%. Los Manantiales en 287.88% y Rosales de la Aurora en 287.88%.

7.4 Crítica al proyecto y ejecución del boulevard Luis Donaldo Colosio.

Si alguna crítica se pudiera elaborar sobre el estudio de caso en desarrollo, tendríamos que lograr cierto balance que se sitúe en la actualidad. Para ello hemos recurrido a los lineamientos para la evaluación de programas federales de la administración pública federal, a cargo de la Secretaria de la Función pública, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2007. Dichos lineamientos están integrados en cinco títulos: 1. Disposiciones generales. 2 de los objetivos estratégicos e indicadores. 3. Tipo de evaluación, seguimiento de resultados y difusión de la evaluación. 4 organización y control de las evaluaciones 5. Del sistema integral de monitoreo y evaluación. Los cuales contienen 36 artículos y 8 transitorios.

Para el estudio de caso, hemos seleccionado las cuatro evaluaciones propuestas por los lineamientos: 1. Evaluación de consistencia y resultados. 2. Evaluación de indicadores. 3. Evaluación de procesos. 4. Evaluación de impacto.

De los indicadores en específico, hemos elegido: 1. Resultados: la consecuencia directa sobre situaciones, necesidades o problemas específicos. 2. Productos: expresados en bienes o servicios. 3. Gestión: la aplicación de recursos financieros, recursos humanos, recursos materiales.

De lo anterior, de manera general, aplicado al caso de estudio se desprende lo siguiente: en cuanto a las evaluaciones la primera de consistencia y resultados, se puede decir que en efecto si se aplico una política pública a través de los organismos existentes, sin embargo el resultado final, contra el plan propuesto inicialmente sufrió serias modificaciones en cuanto a la ejecución de la obra se refiere. Todo esto dentro de los límites que marca las normas administrativas y técnicas que marca el estado en cuanto a requisitos se refiere.

En la evaluación de indicadores, en general se puede afirmar que tanto los parámetros específicos de resultados, si se cumplió en cuanto a la consecuencia directa sobre una necesidad se refiere. En cuanto a productos se puede decir lo

mismo, ya que la vialidad está ahí, aunque hay que señalar las especificaciones técnicas que fueron modificadas. La gestión también se llevo a cabo, en cuanto a los recursos humanos y materiales, sin embargo a los recursos financieros, cabe señalar que estos aunque fueron suficientes, estos no provinieron en su totalidad del gobierno, sino que existió la participación de particulares contribuyendo con el 50 % del costo de la obra.

En cuanto a procesos, cabe señalar que los canales administrativos siguió el cause señalado por la administración pública estatal. Y a nivel de evaluación de impacto, si bien puede señalarse que se cumplió en cuanto a la expectativa de beneficiarios, la parte técnica, en específico las 23 curvas en un trazo de nueve mil metros lineales, tuvo por principio consecuencias desastrosas, debido a la traza modificada de dicha vialidad.

En síntesis, si bien, el proyecto y ejecución del boulevard Luis Donaldo Colosio, se dio dentro de los cauces legales, tanto de la administración pública estatal tanto como de la municipal, sus principales consecuencias las corrió la parte técnica, al verse afectado al menos en dos puntos fundamentales: el trazo específico de la vialidad, y la inserción de la actuación de cooperación de los particulares en cuanto a la absorción de la mitad del costo de dicho boulevard.

CONCLUSIONES

Conclusiones.

8.1 De la relación entre las políticas públicas y el desarrollo urbano.

Que de acuerdo a la concepción de la política pública, la vialidad denominada “*Luis Donaldo Colosio*” fue producto de una acción, política, de gobierno en busca del bienestar social de habitantes de Saltillo, contribuyendo a su desarrollo y crecimiento.

1. Se requieren de profesionales, para ser llevada a cabo, en el caso particular de Saltillo, si bien es cierto se sabe que empresa llevo a cabo el plan de desarrollo urbano, no se conoce por quienes fue ejecutado.

2. Que en todo proceso de planeación la participación social es fundamental para la integración de las posteriores políticas o acciones de gobierno, a través de foros de consultas con académicos, especialistas, empresarios, vecinos y la sociedad en general.

3. Que la planeación urbana debe ser realizada simultáneamente con la planeación económica y financiera, pareciera que en el caso de Saltillo esto no se da, una vez que de acuerdo a testimonios documentales, el Boulevard Colosio se “*recorto*” por no contar con presupuesto.

4. Que al instrumentar una política pública de desarrollo urbano se pretende el equilibrio entre el interés público y el interés privado.

5. No importan los aspectos ecológicos o del medio ambiente para quienes decidieron la conclusión del Colosio, una vez que en el proyecto final no aparece el bosque que se había planteado inicialmente.

6. Se encontraron modificaciones en los planes directores de desarrollo urbano, 1993 y 2005, y en la traza física actual, demostrando las diferencias entre la planeación de las políticas y la ejecución o administración de las mismas.

La vialidad “*Luis Donaldo Colosio*” como tal vino a beneficiar a los habitantes del municipio de Saltillo por contar con una avenida de comunicación para la zona conurbada, para la industria y la vivienda y otros servicios.

8.2 Del diseño, ejecución y renta del suelo del boulevard Luis Donaldo Colosio.

8.2.1 Impacto en los valores del suelo.

Una vez conocidos los resultados de la investigación de campo y documental sobre el estudio llevado a cabo, puedo concluir lo siguiente:

1. El Boulevard Colosio permitirá una mejor localización de terrenos para aquellas familias que tengan mejores ingresos, una vez que la calidad de la vialidad, donde se transportan, ha mejorado, con esto aumentando su valor.

2. Que los terrenos, localizados por el Boulevard Colosio, aumentaran su valor, debido al incremento demográfico que ha tenido Saltillo y a su demanda, por suelo urbano y aunado a que la vialidad esta dentro del área urbana.

3. La urbanización y la extensión del área urbana, donde se encuentra localizada la vialidad en cuestión, trae consigo el aumento de valor, es decir que la inversión llevada a cabo en la construcción trae consigo el aumento de valor del suelo urbano.

4. El relacionar dos actividades, la del empleo y la residencia de las familias, a menor distancia de traslado, adquiere mayor renta el suelo urbano y se desarrolla el crecimiento urbano de la ciudad, mismo que ocurrió al comunicar, a través del Colosio, el sector sur-oriente, sur poniente (zona habitacional) con el sector nor-oriente (zona industrial).

Ahora bien, basados tanto en el gráfico 9 que contiene los valores al inicio del proyecto y confrontarlo con el gráfico 10 que contiene los valores al final del proyecto es consecuente concluir que el impacto en la renta del suelo, se dio de dos maneras. Una para el área poniente, la cual sufrió un incremento de 622.22% y el área oriente la cual sufrió un incremento del 440%, con lo cual se puede afirmar que el porcentaje medio de incremento en la renta del suelo fue de 531% en total.

De esta manera vino a beneficiar a los habitantes, en general, de esta localidad por la oferta y disposición de suelo urbano y sin duda se benefició también a los propietarios de los lotes colindantes al Boulevard Colosio, debido al incremento de valor de sus predios.

GLOSARIO

GLOSARIO.

Área urbana de planeación: Circunscripción territorial determinada mediante plan o programa director de desarrollo urbano del centro de población.

Asentamiento Humano: Todo conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales integrados en ella.

Centros de población: Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente, se provean para la fundación de los mismos.

Conurbación: La continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Ley suprema de la Federación, en ella se enuncia artículos de orden social y garantías individuales. Manifiestan derechos sociales como libertad de asociación, expresión, derecho de huelga, a la educación y regulación de la propiedad.

Construcción: La acción o efecto de fabricar, erigir o edificar cualquier tipo de obra civil.

Crecimiento: La acción tendiente a la expansión física de los centros de población que debe ser ordenada, planeada y regulada.

Desarrollo regional: El proceso de crecimiento integral económico, social y cultural de un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales.

Desarrollo urbano: El proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Destinos: Los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

Diseño Urbano: Proceso que da forma a las condiciones físicas para la vida en las ciudades, se encarga de los espacios públicos y el paisajismo, además de la ordenación del territorio.

Equipamiento urbano: El conjunto de inmuebles y espacios públicos, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades comunitarias de naturaleza económica, social y cultural, tales como escuelas, hospitales, templos, parques, jardines y cualquier otra de similar naturaleza.

Fraccionamiento: La división de un terreno en manzanas y lotes, que requiera del trazo y construcción de una o más vías públicas, así como la ejecución de obras de urbanización que le permitan la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.

Infraestructura urbana: Los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población.

Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila: Estatuto de orden público e interés social, tiene como objeto entre otras cosas el de planear y regular el ordenamiento territorial de los

asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población del Estado.

Obra pública: La acción o resultado del trabajo a cargo de las dependencias o entidades del sector público municipal, estatal o federal, cuyo objeto sea la construcción, edificación, conservación o modificación de los bienes inmuebles de dominio público, ya sea por su naturaleza o por disposición de la ley.

Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: El proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades comunitarias, económicas, sociales, culturales o de otra índole- en el territorio estatal y/o municipal.

Planeación: a la ordenación racional y sistemática de las acciones gubernamentales cuyo objetivo fundamental es impulsar un desarrollo equilibrado y equitativo.

Plan o Programa de Desarrollo Urbano: El conjunto de normas y disposiciones diseñadas o establecidas para ordenar, regular y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de las áreas y predios conferidos dentro del perímetro correspondiente.

Plan Nacional de Desarrollo: Estrategia que promueve y concierta políticas públicas y programas de vivienda y de desarrollo urbano y apoyar su ejecución con la participación de los gobiernos estatales y municipales, y de la sociedad civil.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984: Resultado del diagnóstico realizado en el país hacia el año de 1984 en situación de vivienda en México. Arrojó datos a cerca de sistemas de financiamiento, inversión, construcción y adquisición de vivienda.

Radios de servicio urbano: áreas o zonas sobre las cuales influye la dotación de servicios y equipamientos disponibles para cubrir las necesidades de la población del conjunto habitacional y del contexto urbano inmediato.

Reservas: Las áreas de un centro de población previstas para ser utilizadas para el crecimiento del mismo, conforme a los planes y programas correspondientes;

Servicios urbanos: las actividades operativas públicas, prestadas directamente por la autoridad competente o concesionada, para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.

Servicios Públicos: se refiere a servicio mínimos con los que se deben de dotar todos los conjuntos habitacionales, básicamente engloban el transporte público, la vigilancia, el correo y la recolección de basura.

Sistema Estatal de Planeación: al conjunto de interacciones a través de las cuales las dependencias y entidades de la administración pública estatal y municipal realizarán de manera ordenada y funcional las atribuciones que tienen conferidas para lograr su misión institucional, tendiente a mejorar las condiciones económicas y sociales prevalecientes en la Entidad, conforme al marco normativo y al proceso de Planeación.

Usos: Los fines a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población conforme a las previsiones derivadas de esta ley y demás disposiciones aplicables.

Zona metropolitana: El espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

Zonificación: La determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

BIBLIOGRAFIA Y MEDIOGRAFIA

Bibliografía

Baradach, Eugene, ***Los Ocho Pasos para el análisis de políticas públicas***, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998.

Benévolo, Leonardo. ***Los orígenes del urbanismo moderno***, Herman Blume Ediciones. España, 1976.

Cabrero Mendoza Enrique, Et. Alt., ***Marco Teórico-Metodológico para el estudio de la política de la descentralización en México***, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992.

Calva, José Luis. ***Políticas de desarrollo regional***. Editorial Porrúa. México. 2007.

Garza, Gustavo. ***Cincuenta años de investigación Urbana y Regional en México, 1940-1991***. El Colegio de México. México, 2006.

García Coll, Julio, "Reforma urbana y desarrollo regional", ***Vivienda***, México, vol. 13, núm. 1, enero-junio de 1988.

García ortega, Roberto. ***Monterrey y Saltillo, hacia un nuevo modelo de planeación y gestión urbana metropolitana***. El colegio de la frontera norte, Universidad Autónoma de Coahuila, México, 2003.

Graizbord, Boris, "Sistema urbano, demografía y planeación", ***Ciudades***, México, núm. 12, 1992.

Castells, Manuel. ***Problemas de investigación en sociología urbana***, Siglo Veintiuno Editores, 2001.

Castells, Manuel. ***La cuestión urbana***. Siglo Veintiuno Editores, México, 1999.

Castro Castro, Luis Javier, "El programa de 100 ciudades: estrategia de desarrollo urbano", en Bustamante, Carlos (coord.), ***Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México***, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

Corona Páez, Sergio Antonio, ***San Juan Bautista de los González. Cultura Material, producción y consumo de una hacienda saltillense del siglo XVII***, México, Universidad Iberoamericana, Plantel Laguna y Archivo Municipal de Saltillo, 1997.

Fitch Osuna, Jesús Manuel, **Emulación del valor inmobiliario y dinámica territorial**, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2010.

George Pierre. **Geografía urbana**. Editorial Ariel, España, 1982.

Gutiérrez, Laura, **Signos para la memoria. Coahuila. Devenir Industrial**, Centro de Estudios Sociales y Humanísticos, 1999.

Dávila del Bosque, **Ildefonso**, **Alcaldes de Saltillo. La autoridad local, desde Alberto del Canto a los actuales municipales. 1577 – 1999**, México, Archivo Municipal de Saltillo, 1999.

Dávila del Bosque, Ildefonso, **Los cabildos tlaxcaltecas. Ayuntamientos del pueblo de san esteban de la nueva Tlaxcala desde su establecimiento hasta su fusión con la villa del Saltillo 1591 – 1834**, México, Archivo Municipal de Saltillo, 2000.

Dávila del Bosque, Ildefonso, **Catalogo del Fondo Protocolos, Serie Notarios, Tomo IV**, Archivo Municipal de Saltillo, 1997.

Hernández Sampieri, Roberto, Et. Alt., **Metodología de la Investigación**. Mac Graw Hill, México. 2006.

Hernández Torre M., **Planeación municipal. Elementos para una propuesta Integral**, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1991.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, **Hacia una planeación urbana critica**. Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1988.

Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier, **Planeación y desarrollo**. Plaza y Valdés Editores, México, 1997.

Jiménez Dorantes, Manuel. **Constitución y Urbanismo**, Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2006.

Lefebvre, Henry. **De lo rural a lo urbano**. Editora Lotus Mare, 1970.

López López, Alvaro, **La ciudad y su tiempo histórico. Saltillo siglo XVIII – XIX.**, Instituto Tecnológico de Saltillo e Instituto Estatal de Documentación de Coahuila, 1996, pág. 239 a 264.

Majone, Giandomenico, **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

López Velarde Vega, Óscar, "Estructura jurídica y organización administrativa para la planeación y regulación de los asentamientos humanos en México", *Jurídica*, México, núm. 11, julio 1979, p. 372.

Martínez Cabañas Gustavo, *El Ayuntamiento como promotor de desarrollo*, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1986.

Marroni de Velázquez, María da Gloria, *Los orígenes de la Sociedad Industrial en Coahuila. 1840 – 1940*, México, Archivo Municipal de Saltillo, 1992, pág. 63.

Martnelli José María, *Políticas Públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés Editores, México, 2002.

Mejía Lira José, Notas *para el estudio de la administración estatal y municipal*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1990.

Mejía Lira José, *Problemática y desarrollo municipal*, Editorial Plaza y Valdez, México, 1994.

Munizaga Vigil, Gustavo. *Diseño Urbano. Teoría y Método*. Segunda edición, Editorial Alfaomega, Universidad Católica de Chile. 2000.

Ortega, Alberto; Paz, Et. Alt., *Políticas Públicas para el crecimiento y desarrollo, Memorias 2006 IBERGOP-México*. Editorial Porrúa. México. 2006.

Perló, Manuel, "Las ciudades mexicanas: plataforma estratégica para el desarrollo nacional", en Bustamante, Carlos (coord.), *Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

Ruiz Sánchez Carlos, *Manual para la Elaboración de políticas públicas*, Universidad Iberoamericana y Plaza y Valdés Editores, México, 1996.

Sánchez Gutiérrez Arturo, *El Proceso de diagnostico en la elaboración de políticas públicas*, Perfiles Latinoamericanos, 1993

Schteingart, Martha., *La renta del suelo urbano*, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Colegio de México, México, 1992.

Secretaría de Programación y Presupuesto, *Antología de la planeación en México (1917-1985); Sistema Nacional de Planeación Democrática (1982-1985)*, Tomo 10, México, Fondo de Cultura Económica, 1985

Sheridan, Cecilia, **Anónimos y desterrados. La contienda por el sitio que llaman de Quauyla. Siglos XVI – XVIII**, Centro de Investigaciones y estudios en Antropología Social y Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000

Suárez Escobar, Marcela y Alberto Ramos Bolaños, **Vivienda**, México, vol. 9, núm. 1, enero-marzo de 1984..

Soberanes Reyes, José Luis, **La reforma urbana**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Valdés, Carlos Manuel, **La gente del mezquite. Los Nómadas del noreste en la colonia**, Centro de Investigaciones y estudios en Antropología Social, 1995.

Velázquez Carmona, Manuel, "Política de asentamientos humanos", **Aspectos jurídicos de la planeación en México**, México, Porrúa, 1981.

Zeiger, Isaac. **El capital de Kart Marx. Adaptación**. Editorial Gradifco, Argentina. 2006.

Ziccardi, Alicia, "Ciudades y municipios: su necesaria inclusión en la agenda de los noventa", en Bustamante, Carlos (coord.), **Evaluación actual y propuestas para el desarrollo urbano en México**, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.

Mediografía.

Aguilar Villanueva Luis, La hechura de las políticas públicas
www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html-28k- (noviembre, 2010)

La planificación nacional
http://www.opinion.com.mx/columna-desp.php?id_columna=335 (noviembre, 2010)

Boletín mexicano de derecho comparado
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/86/art/art14.htm#CINCO>
(noviembre, 2010)

Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2011
<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/desarrollo-humano/estrategia-integral-de-politica-publica.html> (noviembre, 2010)

Mesa Interparlamentaria
<http://www.mesainterparlamentaria.gob.mx/index.php?Guarda1=Inicio>
(noviembre, 2010)

Instituto Lincoln Land Policy

<http://www.lincolnst.edu/aboutlincoln/america-latina-y-el-caribe/sobre-el-instituto-lincoln.asp> (noviembre, 2010)

Centre de política del sòl i valoracions. UPC

<http://www.upc.edu/cpsv/indexpresentacio.htm> (noviembre, 2010)

Univerdidade Federal do Rio de Janeiro.

<http://formaciocontinua.upc.edu/esp/cursos/valoracions-immobiliaries/21001400/> (noviembre, 2010)

titulo

http://www.lincolnst.edu/pubs/333_Desaf%c3%ados-que-confronta-el-sistema-fiscal-sobre-la-propiedad-inmobiliaria-en-Porto-Alegre--Brasil (noviembre, 2010)

El colegio de México

http://www.colmex.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=87 (noviembre, 2010)

El colegio mexiquense

<http://www.cmq.edu.mx/infgen.html> (noviembre, 2010)

Programa Universitario de Estudios de la Ciudad.

<http://www.puec.unam.mx/que%20hacemos.html> (noviembre, 2010)

Héctor Gaete Ferez

http://www.tesisenxarxa.net/TDX-0725105-155807/index_cs.html (noviembre, 2010)

Ley de planeación de Coahuila

Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20del%20Estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza

Atlas de riesgo de México

<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/background-papers/documents/Chap3/LAC-overview/Mexico/Mansilla-Ref-2008c/Mexico-Macro-de-Riesog-Mansilla.pdf>

Otras Fuentes.

Secretaría de Desarrollo Social:

Programa de 100 ciudades, México, septiembre 1992.

Cámara de Diputados:
Cefp0962007.pdf

Ley de Planeación de Coahuila:
Planeacioncoahuila1987.pdf

Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/38/cnt/cnt3.pdf>

Guillermina Urriza:

<http://esepuba.files.wordpress.com/2010/03/tesis-guillermina-urriza.pdf>

Gobierno del Estado de Coahuila.

Plan de Desarrollo del Estado de Coahuila 2006-2011. Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 2006. Saltillo, Coahuila.

Plan de Desarrollo Municipal de Saltillo Coahuila, 2006-2009. Periódico Oficial del Estado de Coahuila, 2006. Saltillo Coahuila.

Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo. Periódico Oficial del Estado de Coahuila. 1993 y 2005. Saltillo, Coahuila.

Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo, Ramos Arizpe y Arteaga. Gobierno del Estado de Coahuila. 1993. Saltillo, Coahuila.

Plan Estatal de Desarrollo 2006-2011. Gobierno del Estado de Coahuila. 2006. Saltillo Coahuila.

Plan Municipal de Desarrollo de Saltillo, 2006-2010. Presidencia Municipal de Saltillo. Saltillo Coahuila

Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga. Actualización 1992. H. Ayuntamiento de Saltillo.

INDICE DE ILUSTRACIONES

Índice (Créditos o procedencia) de Ilustraciones

Capítulo IV.

Grafico 1, Ámbito de competencia de las políticas públicas, PSVR, pág. 72

Grafico 2, Ámbito de competencia del desarrollo urbano en México, PSVR, pág. 73

Grafico 3, Matriz general para determinar el origen de la renta del suelo urbano a partir de una política pública, PSVR, pág. 74

Grafico 4, Elementos y objetivos del estudio de caso, PSVR, pág. 75

Capitulo V

Figura1. Plano de la Ciudad de Saltillo, Coahuila, PDDU 2005, pág. 80

Figura 2, Acercamiento del plan de uso de suelo de Saltillo, Identificación del Boulevard Luis Donaldo Colosio, PDDU de Saltillo1993, pág. 82

Capítulo VI

Figura 3, Saltillo en 2005, PSVR, pág. 93

Figura 4, Plano de vialidades, PDDU Saltillo 1993, pág. 99

Capítulo VII

Grafico 5, Primera época: Prehispánica, PSVR, pág. 102

Grafico 6, Segunda época: Colonial, PSVR, pág. 103

Grafico 7, Tercera época: Siglo XIX, PSVR, pág. 106

Grafico 8, Cuarta época: Siglo XX, PSVR, pág. 108

Figura 5, Plano de usos del suelo y densidades, PDDU Saltillo 1993, pág. 110

Figura 6, Plan Director de Desarrollo Urbano de Saltillo 2005, pág. 113

Figura 7, Acercamiento al boulevard Luis Donaldo Colosio, PDDU 2005, pág. 113

Grafico 9, Tabla de valores. A inicios del Proyecto, PSVR, pág. 112

Gráfico 10, Tabla de valores, Al terminar el Proyecto, PSVR, pág. 114

Gráfico 11, Tipología de fraccionamientos adyacentes, PSVR, pág. 115